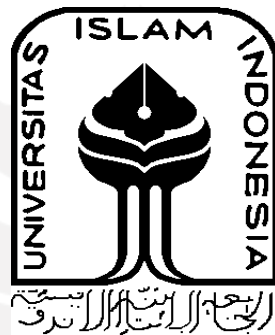


**POLITIK HUKUM PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2018
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI DAN
NELAYAN DI KABUPATEN TANJUNG JABUNG BARAT**

TESIS



OLEH

NAMA MHS : ILHAM SINGGIH PRAKOSO, S.H

NO. POKOK MHS. : 19912018

BKU : HTN/HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2022**



**POLITIK HUKUM PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2018
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI DAN
NELAYAN DI KABUPATEN TANJUNG JABUNG BARAT**

Oleh :

Nama : Ilham Singgih Prakoso, S.H
No Pokok MSH : 19912018
BKU : HTN/HAN

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Magister Hukum**

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.H

Yogyakarta, 13 Januari 2022



Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**POLITIK HUKUM PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2018
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI DAN
NELAYAN DI KABUPATEN TANJUNG JABUNG BARAT**

Oleh :

Nama : Ilham Singgih Prakoso, S.H

No Pokok MSH : 19912018

BKU : HTN/HAN

**Telah diajukan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program
Magister (S-2) Magister Hukum dan dinyatakan LULUS
Pada Kamis, 20 Januari 2022**

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.H

Yogyakarta, 28 Januari 2022

Anggota Penguji 1

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H. M.Hum

Yogyakarta, 28 Januari 2022

Anggota Penguji 2

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.

Yogyakarta, 28 Januari 2022

Mengetahui



Koordinator Program Studi Hukum Program Magister
Hukum Universitas Islam Indonesia

Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

**SURAT PERNYATAAN ORSINALITAS KARYA TULIS ILMIAH
BERUPA TUGAS AKHIR/TESIS MAHASISWA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismilahirrohmannirrohim

Yang bertanda tangan dibawah ini :

NAMA : Ilham Singgih Prakoso, S.H M.H

NIM : 19912018

BKU : HTN/HAN

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) Berupa Tesis dengan Judul : **POLITIK HUKUM PERATURAN DAERAH NOMOR 16 TAHUN 2018 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI DAN NELAYAN DI KABUPATEN TANJUNG JABUNG BARAT.**

Karya tulis ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar asli (orsinal), bebas dari unsur-unsur penjiplakan karya ilmiah (plagiat).
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak miliki atas karya ilmiah ini ada pada saya namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Univesitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya tulis ini.

selanjutnya berkaitan dengan hal diatas terutama pernyataan butir 1 dan butir 2 saya sanggup menerima saksi baik administrasi, akademik bahkan pidana, jika saya terbukti secara kuat dan menyakinkan melakukan perbuatan menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya akan bersifat koperatif untuk hadir, menjawab membuktikan, melakukan pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta 29 Januari 2022



Ilham Singgih Prakoso, S.H, M.H

MOTTO

“Tidak ada yang sia-sia dari menuntut ilmu, sebab ilmu selalu bermanfaat pada waktunya. Maka dari itu jangan pernah berhenti untuk menuntut ilmu”



PERSEMBAHAN



Tulisan ini penulis persembahkan kepada:

Pemerintah Kabupaten Tanjung Jabung Barat, khususnya DPRD Kabupaten

Tanjung Jabung Barat, untuk menjadi bahan pertimbangan dalam setiap

pengambilan keputusan yang menentukan hajat orang banyak.

KATA PENGANTAR

Assallamu'alaikum Wr.Wb

Alhamdulillahrabbi"alamiin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya. Tak lupa sholawat serta salam semoga selalu tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, sebagai tauladan setiap generasi manusia. Akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul "Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat"

Tesis ini terbentuk atas peran orang-orang yang berjasa. tesis ini tidak mungkin terselesaikan dengan baik tanpa dukungan mereka, akhirnya saya ucapkan trimakasih kepada :

1. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H, Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
3. Bapak Dr. Agus Triyanta, M.A., M.Hum.,Ph.D, selaku Direktur Pascasarjana Universitas Islam Indonesia
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing Tesis yang selalu memberikan masukan dan arahan,serta dengan sabar membimbing hingga tesis ini selesai.
5. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.hum, selaku penguji satu yang telah berkenan memberikan saran dan masukan untuk kesempurnaan tesis ini.

6. Bapak Idul Rishan, S.H., L.L.M, selaku penguji dua yang telah berkenan memberikan kritikan masukan dan saran guna kesempurnaan tesis ini.
7. Kepada kedua orang tua penulis, bapak IPDA Mujirin dan Ibu Yarhana, S.pd, abang Dr (c) Nurhadi Prabowo, M.pd, Wahyu Sigit Pramono A.M.d. kep kakak Ipar Wina Rianti S.H, Susi Susilawati, A.M.d. kep, calon istri Nabila Rahmah S.Hum.
8. Kepada Teman teman Magister Hukum angkatan 43 yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
9. Kepada Bapak Bupati Tanjung Jabung Barat Drs. H Anwar Sadat M.Ag, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Kanda Suprayogi Saiful, S.Ip
10. Seluruh Staf Administrasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih atas bantuannya dalam proses kelancaran perkuliahan selama ini.
11. Kepada semua pihak yang telah berperan dalam kelancaran proses pembuatan skripsi ini.

Penyusun menyadari sepenuhnya dalam penyusunan tesis ini apa yang telah penulis susun jauh dari kata sempurna, hal ini disebabkan karena masih sangat terbatasnya pengetahuan dan kemampuan yang penyusun miliki. Namun demikian penyusun telah berusaha semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuan, pengetahuan yang dimiliki, serta keyakinan, kesabaran dan ketekunan disertai do'a sehingga terwujud tesis ini. Kebenaran mutlak berasal dari Allah SWT, tetapi kesalahan berasal dari manusia, oleh karena itu penyusun mohon maaf atas

kesalahan dan kekurangan di dalam penulisan ini, semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua, Amin Allahuma Amin. Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta 30 Januari 2022

Peyusun

Ilham Singgih Prakoso, S.H. M.H



DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan	i
Orsinalitas Karya Ilmiah	iii
Moto	iv
Persembahan	v
Kata Pengantar	vi
Daftar isi	ix
Abstrack	xi
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Tinjauan Pustaka	9
F. Kerangka Teori	19
G. Metode Penelitian	25
H. Sistematika Penulisan	29
BAB II	
TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN DEMOKRASI	30
A. Politik Hukum	30
B. Konsepsi Desentralisasi dan Otonomi Daerah	44
C. Demokrasi	51

D. Politik Hukum Demokratisasi Otonomi Daerah.....	58
--	----

BAB III

TINJAUAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan	73
B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	76
C. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	82
D. Peraturan Daerah	92

BAB IV PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlingan.. ...	101
B. Faktor pendukung dan Pengahambat Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlingan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.....	137
C. Materi Muatan Peraturan daerah yang ideal tentang Perlingan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.....	138

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan	143
B. Saran	144
C. Daftar Pustaka	146

Abtrack

Tidak dapat dipungkiri bahwa Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani dan nelayan merupakan produk politik, oleh karena perda tersebut merupakan produk politik maka sudah tentu materi muatan peraturan daerah tersebut lebih bernuansa politis dan menguntungkan beberapa pihak tertentu. Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini pertama, bagaimana politik hukum peraturan daerah nomor 16 tahun 2018 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan, kedua apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam Apa saja faktor pendukung dan penghambat pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan di Kabupaten Tanjung Barat ? ketiga bagaimana materi muatan peraturan daerah yang ideal tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang di Kabupaten Tanjung Jabung Barat? jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan pustaka, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis, Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, di mana bahan-bahan hukum yang terkumpul akan diuraikan dalam bentuk narasi yang tersusun secara sistematis dan logis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Politik hukum peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pentai dan Nelayan dapat dilihat, *pertama* dari naskah akademik yang disusun tidak berdasakan data yang akurat terhadap kondisi petani dan nelayan di Tanjung Jabung Barat bentuk naskah akademik hanya menggambarkan situasi secara umum tentang petani dan nelayan, *kedua* dilihat dari materi muatannya terdapat kerancuan terhadap pengeritan norma sehingga mengaburkan norma yang lain karakteristiknya perda ini semi responsif belum sepenuhnya responsif sebab dalam pembentukannya belum sepenuhnya demokratis karena keterlibatan petani dan nelayan hanya sebatas *FGD* sehingga petani dan nelayan tidak tau apakah kepentingan mereka pada saat penyusunan diakomodir atau tidak. faktor pendukung dari pembentukan peraturan daerah pertama ini pertama dukungan terhadap pembentukan Peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan dari kalangan anggota feraksi yang semua setuju dan beremangat dalam mendukung pembentukan peraturan daerah ini Untuk materi muatan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang ideal ada beberapa subtansi yang perlu dilakukan sebagaimana telah dibahas pada bab 4, perubahan mulai dari ketentuan umum yang terdapat pada pasal 1 dan juga subtansi mengenai asas serta perubahan terhadap subtansi yang ada di beberapa pasal pada Perda Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

Kata Kunci: *Politik, Hukum, Perda No 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Negara hukum yang diinginkan oleh *founding fathers* dari awal kemerdekaan terlihat jelas dengan dimuatnya pokok-pokok pemikiran yang terdapat dalam dasar Pembukaan UUD 1945, yaitu “kemerdekaan, keadilan, kemanusiaan serta pernyataan bahwa pemerintah negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”.¹ Hal ini memberikan arah dan harapan hukum akan melindungi segenap rakyat, segenap individu dari perlakuan tidak adil dan perbuatan sewenang-wenang. Oleh karena itulah hukum memberikan batasan terhadap hal apa saja yang boleh dibuat dan apa saja yang tidak boleh dilakukan oleh penguasa.

Secara konseptual negara Indonesia menganut sistem hukum *civil law* yang menekankan pada kodifikasi yaitu hukum tertulis, dengan kata lain hukum adalah peraturan tertulis. Meskipun kemudian Indonesia juga masih mengakui eksistensi dari hukum tidak tertulis. Namun hukum yang berlaku secara nasional adalah hukum tertulis, baik undang-undang dasar, undang-undang, Peraturan daerah serta peraturan lainnya yang dibuat oleh lembaga yang berwenang.

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Alinea Keempat

Secara konstitusional kewenangan pembentukan peraturan daerah provinsi kabupaten/kota merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusi) untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”.

Selain itu kewenangan pemerintah daerah juga diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236 ayat (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk peraturan daerah.²

Pembentukan peraturan daerah tersebut merupakan konsekuensi logis dari otonomi daerah, yang di mana daerah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Daerah diberikan kebebasan dalam melaksanakan pemerintahan yang bersifat administratif guna menunjang pembangunan di tingkat daerah. Secara bahasa otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri sedangkan *nomos* yang berarti undang-undang.³ Dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain

² Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusa Media, 2009), hlm 83.

mengandung makna *zelfwetgeving* (membuat perda) juga utamanya menyangkut *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁴

Sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 ayat (6) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 236 Ayat (1). Maka Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat juga membentuk peraturan daerah guna melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Salah satunya adalah peraturan daerah yang dibuat oleh Kabupaten Tanjung Jabung Barat, yaitu Peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

Pembentukan peraturan daerah tersebut merupakan upaya untuk memberikan payung hukum terhadap perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Sebelum ada peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan secara hukum kedudukan petani dan nelayan masih sangat lemah.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Jambi jumlah petani yang ada di Kabupaten Tanjung Jabung Barat pada tahun 2018 sebanyak 74.313 dengan jumlah lahan pertanian sebesar 219.464 Ha⁵. Adapun komoditi yang ditanam diantaranya karet, kelapa sawit, kelapa dalam, kopi liberika, kakao dan pinang. Dengan jumlah petani dan lahan pertanian yang luas tentunya dapat mendongkrak kesejahteraan pada petani. Namun dalam realitasnya perda tersebut belum sepenuhnya menolong para petani keluar dari jurang kemiskinan di Kabupaten

⁴ *Ibid.*, hlm 83.

⁵ <https://jambi.bps.go.id/indikator/54/1776/1/luas-area-produksi-dan-jumlah-petani-kabupaten-tanjung-jabung-barat.html> diakses pada 16 mei 2021

Tanjung Jabung Barat. Perlindungan dan pemberdayaan petani kiranya belum cukup maksimal, sebagai contoh masih banyak petani yang tidak memiliki lahan pertanian, kemudian penguasaan lahan pertanian, penguasaan tanah oleh perusahaan swasta ditambah lagi dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk yang mengakibatkan menyempitnya lahan pertanian dan perkebunan.

Selain itu Kabupaten Tanjung Jabung Barat merupakan satu di antara dua kabupaten yang memiliki pesisir pantai yang kebanyakan masyarakatnya adalah nelayan terutama pada masyarakat yang tinggal di daerah pesisir pantai yaitu Kecamatan Tungkal Ilir dan Kecamatan Kuala Betara. Luas perairan/laut di Kabupaten Tanjung Jabung Barat 141,75 km².⁶

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Tanjung Jabung Barat, jumlah nelayan yang ada di Kabupaten Tanjung Jabung Barat pada tahun 2020 sebanyak 3.329 dengan ukuran kapal 0-5 GT berjumlah 2.943, ukuran kapal 5-10 GT berjumlah 303, ukuran kapal 10-20 GT berjumlah 45 orang, ukuran kapal 30-50 GT berjumlah 38.⁷ Dari ukuran kapal nelayan jumlah yang paling banyak didominasi ukuran ukuran 0-5 GT dan 5-10 GT.

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam, Pasal 1 angka 4 Nelayan Kecil adalah Nelayan yang melakukan Penangkapan Ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang

⁶ Lisna dkk, "Inventory Of Fishing Gear In Kecamatan Tungkal Ilir Tanjung Jabung Barat Jambi" *Jurnal Ilmu Perikanan dan Sumberdaya Perikanan*, Vo 16 No 2 (2018), hlm 596.

⁷ <https://tanjabarkab.bps.go.id/indicator/56/197/1/jumlah-nelayan-menurut-kapal-dan-kecamatan.html>

tidak menggunakan kapal penangkap Ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap Ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) gros ton (GT).

Dari pengertian Pasal 1 angka 4 maka kebanyakan nelayan yang ada di pesisir pantai Kabupaten Tanjung Jabung Barat adalah nelayan kecil, selain nelayan kecil ada juga nelayan tradisional, sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Lisna dkk, bahwa pemanfaatan sumber daya ikan di perairan kecamatan tungkal ilir masih di sekitar pesisir yang menggunakan alat tangkap tradisional yang beragam bentuk serta jenisnya, diantaranya jaring insang, perangkap, pancing dan pukot tarik.⁸

Eksistensi dari nelayan kecil dan nelayan tradisional serta nelayan buruh di Kabupaten Tanjung Jabung Barat harusnya menjadi perhatian dan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan hukum sehingga kebijakan yang dibuat lebih tepat sasaran.

Namun dalam kenyataannya kebijakan politik hukum daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan masih jauh dari yang diharapkan. Tidak masuknya nelayan kecil dan nelayan tradisional serta nelayan buruh dalam norma Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan menunjukkan produk hukum yang dihasilkan masih bersifat konservatif sehingga keadilan yang diletakan pada peraturan tersebut bukanlah keadilan substantif akan tetapi lebih kepada keadilan prosedural.

⁸ Lisna dkk, *op. cit.*, hlm 596.

Dalam kenyataannya perda tersebut belum mampu memberikan perlindungan secara keseluruhan terutama pada nelayan kecil, nelayan tradisional dan nelayan buruh. Sebagai contoh dapat dilihat dari muatan materi Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan, di dalam perda tersebut tidak ada norma yang memuat tentang pengertian nelayan kecil nelayan tradisional dan juga nelayan buruh sebagaimana di dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016.

Padahal jelas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam menjadi salah satu dasar hukum dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018.

Tidak dimasukkannya ketiga golongan nelayan ini ke dalam norma Perda Nomor 16 Tahun 2018 tentu berimplikasi terhadap perlindungan dan pemberdayaan terhadap nelayan kecil, nelayan tradisional serta nelayan buruh. Oleh karenanya jelas sebenarnya perda yang dibuat tidak berorientasi kepada kepentingan nelayan kecil nelayan tradisional dan nelayan buruh.

Tidak dapat dipungkiri bahwa peraturan daerah merupakan produk politik, sebagai produk politik maka sering kali terjadi *political bargaining* (tawar menawar) yang bermuara pada kompromi (konsensus/kesepakatan)

politis yang dituangkan dalam norma hukum pada peraturan yang dibuat, sehingga acapkali kurang mencerminkan kepentingan masyarakat.⁹

Kenyataan itu selaras dengan pendapat Daniel S. Lev dimana dalam proses hukum selalu ada struktur dan kekuasaan politik.¹⁰ Dengan demikian produk hukum yang dihasilkan tergantung bagaimana konfigurasi politik yang terjadi pada saat proses pembentukan peraturan daerah.

Oleh karena itulah peneliti ingin melihat lebih dalam dengan melakukan penelitian terhadap Politik Hukum Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan yang akan difokuskan pada perlindungan dan pemberdayaan nelayan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dirumuskanlah beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana politik hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat ?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan di Kabupaten Tanjung Barat ?

⁹ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi* Vol 6 No 2, Desember 2015, hlm 160.

¹⁰ <http://lppro.pancabudi.ac.id/news/read/pengaruh-politik-dalam-pembentukan-hukum-di-Indonesia> akses 3 Januari 2021

3. Bagaimana materi muatan peraturan daerah yang ideal tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang di Kabupaten Tanjung Jabung Barat ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis bagaimana politik hukum Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis bagaimana pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang ideal di kabupaten Tanjung Jabung Barat.

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kepentingan akademis maupun praktis. Diantaranya:

1. Dari manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.
2. Manfaat praktis Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi para Pemerintah Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang lebih berorientasi pada kesejahteraan masyarakat

E. Tinjauan Pustaka

Dari tema penelitian dengan judul dan rumusan masalah sebagaimana yang telah penulis kemukakan diatas sepengetahuan penulis belum pernah ada dilakukan oleh para peneliti sebelumnya yang memang fokus pada politik hukum peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan khususnya di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. penegasan terhadap tinjauan pustaka ini guna menghindari adanya duplikasi terhadap judul dan rumusan masalah yang sama.

Oleh karena itu untuk menghindari adanya duplikasi dan menemukan orisinalitas dari penulis maka penulis mengambil sampel dari beberapa penelitian terdahulu untuk dijadikan bahan perbandingan dalam melihat keorisinalitasan dari penelitian penulis. Adapun penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya dengan tema peraturan daerah adalah sebagai berikut:

1. Suwandarta¹¹ penelitian tesis dengan judul *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kota Magelang Tahun 2009-2010 (Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Dan Raperda Peternakan Dan Kesehatan Hewan)* dengan rumusan masalah sebagai berikut:

¹¹ Suwandarta, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kota Magelang Tahun 2009-2010 Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan*, Tesis, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Islam, 2011)

- 1). Bagaimana peran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan serta rancangan peraturan daerah tentang peternakan dan kesehatan hewan di kota Magelang ?
- 2). Faktor-faktor apa sajakah yang melatarbelakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tersebut ?
- 3). Apa sajakah pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan dan rancangan peraturan daerah tentang peternakan dan kesehatan hewan di kota magelang ?

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa peran Pemerintah Daerah Kota Magelang dalam pembentukan kedua peraturan daerah tersebut adalah dengan mengkoordinasikan, mengarahkan dan melaksanakan kegiatan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk-produk hukum daerah. Serta tugas lain di bidang perundang-undangan yang meliputi tahapan mengumpulkan dan menyiapkan bahan fasilitasi penyusunan dan penyempurnaan produk-produk hukum daerah, melaksanakan koordinasi, melaksanakan kajian, menerapkan dan melaksanakan hasil kajian, melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaannya. Faktor-faktor yang melatarbelakangi pemerintah daerah mengeluarkan kedua rancangan peraturan daerah tentang sistem penyelenggaraan pendidikan dan peternakan dan kesehatan hewan adalah belum adanya kesepahaman dan kesepakatan serta persamaan persepsi tentang penyelenggaraan pendidikan di Kota Magelang, baik pembiayaan maupun yang lainnya sedangkan Raperda

tentang peternakan dan kesehatan hewan adalah memberikan dasar hukum dalam penyelenggaraan peternakan dan kesehatan hewan. Faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah adalah adanya desakan dan dukungan stakeholder, ketersediaan anggaran untuk penyusunan rancangan peraturan daerah, dan semangat serta dukungan dari legislatif/DPRD.

2. Agus Budi Setiawan¹² Penelitian Tesis Dengan Judul *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah.*

Dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1). Bagaimana penerapan asas-asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh pemerintah daerah ?
- 2). Bagaimana implementasi asas demokratis dalam pembentukan peraturan daerah ?

Dari hasil penelitian menunjukkan eksistensi peraturan hukum daerah dalam pembentukannya oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas-asas perundang-undangan yang baik, sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas demokrasi telah diterapkan dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh kepala daerah yang terdapat pada: usulan rancangan peraturan daerah berasal dari Pemerintah Daerah maupun DPRD; proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis.

¹² Agus Budi Setiawan *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah*, Tesis (Semarang : Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro 2008)

3. Wahyuni¹³ Tesis dengan Judul *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif Oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011*, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1). Bagaimana peran Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Rokan Hilir dalam pembentukan peraturan daerah yang partisipatif Tahun 2011?
- 2). Apakah pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011 sudah melibatkan partisipasi masyarakat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Rokan Hilir ?
- 3). Bagaimana pembentukan peraturan daerah yang partisipatif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kabupaten Rokan Hilir ?

Dari hasil penelitian penunjukan peran Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Rokan Hilir dalam membentuk suatu peraturan daerah yang partisipatif Tahun 2011 masih kurang, khususnya peraturan daerah tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan dan Pajak Restoran. Karena selama proses penyusunan rancangan Perda tersebut hingga pengesahannya tidak mengikutsertakan masyarakat, dan informasi yang sulit untuk diperoleh masyarakat atas substansi peraturan daerah yang disusun serta rancangan peraturan daerah yang jarang disertai dengan naskah akademik, selain itu pemerintah daerah jarang mengundang masyarakat untuk duduk bersama membahas tentang rancangan peraturan daerah yang sedang disusun oleh pemerintah daerah tersebut, ditambah lagi dengan sikap masyarakat yang apatis dan menyerahkan persoalan

¹³ Wahyuni *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif Oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011*, Tesis (Yogyakarta : Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2013)

pembentukan peraturan daerah kepada pemerintahan daerah. Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir pada Tahun 2011 belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat terbukti bahwa ada sikap penolakan masyarakat terhadap peraturan daerah yang telah disahkan dan bahkan peraturan daerah yang baru disahkan tersebut harus dilakukan perubahan. Pembentukan Peraturan Daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Rokan Hilir akan terwujud apabila Pemerintah Daerah dan DPRD dalam membentuk Peraturan Daerah benar-benar memperhatikan kebutuhan hukum masyarakat dan kesejahteraan masyarakat serta berdasarkan Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011, karena undang-undang ini berisi tentang seluruh rangkaian proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan mengatur dengan jelas tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan, landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi landasan filosofis, sosiologis dan yuridis, serta menjamin keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

4. Johan Eko Sudarto¹⁴ Tesis dengan Judul. *Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di kabupaten Bantul*, dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1). Apakah Urgensi Pembentukan Peraturan daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul ?

¹⁴ Johan Eko Sudarto, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di kabupaten Bantul*, Tesis (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2008)

2). Bagaimanakah proses pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul ?

3). Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran Di Kabupaten Bantul ?

Hasil dari penelitian ini menunjukkan latar belakang pembentukan peraturan daerah ini adalah mengatur dan melarang kegiatan pelacuran di Kabupaten Bantul, karena kegiatan ini bertentangan dengan norma agama dan susila, membawa implikasi negatif terhadap kehidupan beragama, dan bertentangan dengan kehidupan religius masyarakat, serta untuk membangun pariwisata yang humanis berbasis pada budaya sehingga wisatawan akan tercerahkan dengan budaya lokal. Proses pembentukan peraturan daerah ini, melalui beberapa tahapan-tahapan antara lain : pertama; proses penyiapan rancangan peraturan daerah oleh eksekutif, kedua; proses mendapatkan persetujuan pembahasan di DPRD, ketiga; proses mendapatkan pengesahan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah ini dapat ditemukan dalam setiap tahapan pembentukannya, dimana setiap stakeholder di Kabupaten Bantul mendukung diterbitkannya peraturan daerah ini, walaupun ada sebagian kelompok masyarakat yang menentang keberadaan dari peraturan daerah ini. Untuk itu dalam membuat peraturan perundang-undangan sebaiknya menggunakan naskah akademik dan dipublikasikan melalui media massa sehingga masyarakat mengetahui secara terperinci rancangan peraturan perundang-undangan.

5. Fajar Husain ¹⁵ penelitian tesis judul *Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir*. Dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1). Bagaimanakah peran partisipasi masyarakat dalam hal pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir ?

2). Apa Politik hukum Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Situbondo dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 13 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Mode Apakah pelaksanaan peran serta masyarakat tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

Hasil dari penelitian ini menunjukkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Indragiri Hilir dilaksanakan pada saat pembahasan Raperda. Sifat representasi (keterwakilan) dalam penyusunan perda masih lebih menonjol ketimbang sifat aspiratif dengan melibatkan peran serta masyarakat, meskipun dalam penyusunan perda kelompok-kelompok masyarakat dari kalangan akademis masih sering terlibat. Sebagaimana pasal 53 dan Pasal 5 angka 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengamanatkan agar masyarakat dapat langsung memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan perda, mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, sampai dengan proses pembahasan raperda, namun hal tersebut belum sepenuhnya dapat terlaksana dengan baik.

¹⁵ Fajar Husain, *Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir*, Tesis (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2008)

Dalam rangka pembentukan perda yang aspiratif di Kabupaten Indragiri Hilir, seharusnya ada komitmen yang sungguh-sungguh dari DPRD Kabupaten Indragiri Hilir untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam bentuk sosialisasi dan informasi terhadap raperda yang hendak dirumuskan. Selain itu, dalam mendukung upaya pembentukan perda yang aspiratif pemerintah daerah harus mampu memberikan dorongan kepada masyarakat. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah adanya upaya dari pemerintah daerah untuk menyediakan suatu sistem informasi terpadu yang memungkinkan dipublikasikannya secara luas raperda yang hendak dirumuskan bahkan mulai dari usul dari kalangan fraksi yang ada di DPRD.

6. Rezty Dhany Yustitiyani¹⁶ *Penelitian Tesis dengan judul Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta*. Dengan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1). Bagaimana Urgensi Pengaturan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ?
- 2). Bagaimana Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pertanahan ?

Hasil dari penelitian, dapat dikatakan bahwa tahta untuk rakyat tidak benar-benar dimasukkan dalam unsur pembentukan perdais pertanahan tersebut.

Dikarenakan dalam pembentukannya peran serta masyarakat masih sangat

¹⁶ Rezty Dhany Yustitiyani, *Penelitian Tesis dengan judul Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta*, Tesis (Yogyakarta : Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2018)

sedikit, sehingga masih belum berlaku efisien di dalam masyarakat. Dalam unsur sosiologis yang menjadi pertimbangan adalah Perjanjian Giyanti yang telah ditandatangani oleh Pangeran Mangkubumi dan Gubernur N Hartingh. Dalam pertimbangan sosiologis tersebut yang dibuat seolah ingin membangkitkan kembali Rijktsblad Kasultanan Tahun 1918 Nomor 16 dan Rijktsblad Kadipaten 1918 Nomor 18, dimana dalam pertimbangan tersebut ingin memasukkan kembali poin-poin tersebut dalam pembentukan perdais pertanahan sebagai salah satu unsur sosiologis di dalamnya. Jika dilihat dalam perkembangan zaman sekarang ini Rijktsblad yang dimaksud sudah tidak dapat lagi dipergunakan di dalam masyarakat yang menjunjung demokrasi seperti di Indonesia. Di Indonesia sendiri persoalan berdasarkan pertanahan diatur dalam UUPA. Sehingga dalam pertimbangan pembentukan perdais pertanahan tersebut seharusnya memasukkan unsur-unsur yang terdapat di dalam UUPA sebagai pertimbangan terhadap keadaan sosial yang berkembang di Indonesia. Unsur yuridis yang dimasukkan di dalam pertimbangan pembuatan perdais pertanahan kebanyakan berkaitan tentang undang-undang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta mulai dari Undang-Undang No 3 Tahun 1950, undang-undang tentang desa. Amanat pembentukan peraturan daerah istimewa tentang pertanahan terdapat dalam Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta pada pasal 7 butir 2. Sedangkan peraturan tentang pembentukan perdais secara umum diatur dalam peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 tahun 2013.

Partisipasi publik yang dimasukkan dalam pembentukan perdas ini masih sangat minim, dikarenakan dalam pembentukannya peran serta yang melibatkan masyarakat hanya dilakukan dua kali, yaitu pada saat *Public Hearing* pada tanggal 28 November dan 09 Desember 2016. Hal ini jelas menunjukkan sangat kurangnya partisipasi publik di dalamnya. Oleh sebab itu menurut hemat penulis perdas ini masih jauh dari hukum yang responsif, dimana produk hukum yang responsif adalah sebuah produk hukum yang di dalamnya memuat kepentingan masyarakat, dan dapat diterapkan di dalam kehidupan bermasyarakat. Dimana peraturan yang berkaitan dengan pertanahan sangat berkaitan erat dengan kehidupan masyarakat, oleh sebab itu partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam pembuatan perdas pertanahan tersebut.

Dari beberapa penelitian di atas yang membedakan dengan penelitian sebelumnya, peneliti mengambil judul Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Untuk penelitian-penelitian sebelumnya belum ada yang mengkaji dari perspektif politik hukum peraturan daerah tersebut baik di universitas yang ada di Provinsi Jambi maupun yang ada diluar Provinsi jambi berdasarkan penelusuran di google sehingga ketertarikan peneliti terhadap peraturan tersebut semakin kuat ditambah dengan realitas empirik di lapangan. Namun peneliti tidak melakukan penelitian pada realitas empiris melainkan pada aspek normatif.

F. Kerangka Teori

Dalam penulisan tesis ini digunakan dasar teori-teori sebagai alat untuk menganalisis dari permasalahan yang akan peneliti lakukan. Teori juga berfungsi sebagai jawaban konseptual terhadap permasalahan yang sedang dikaji. Oleh karenanya teori yang digunakan sebagai panduan penulis untuk menjelaskan makna-makna hukum yang menyangkut keinginan, ide, nilai peraturan daerah melalui penggalian data.

Dalam penelitian ini ada tiga teori yang digunakan pertama teori politik hukum, kedua teori demokrasi, dan ketiga teori pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketiga teori ini akan dipaparkan sebagai berikut

1. Teori Politik Hukum

Pemikiran tentang politik hukum lahir dari diskusus dan pergulatan yang panjang. Sehingga belum ditemukanya kesepakatan yang muntak terhadap pendefinisain politik hukum diantara para pemikir hukum. Masih terdapat silang pendapat dan pandangan terhadap politik hukum itu sendiri. Namun begitu sebgain sepakat dengan pendapat Moh Mahfud yang mengatakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* yaitu garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.¹⁷

selain masalah konsepsi juga terhadap wilayah kajian apakah politik hukum merupakan satu kajian tersendiri ataukah politik hukum merupakan bagian dari

¹⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm 1

hukum tata negara. Beberapa pemikir hukum menempatkan posisi politik hukum masuk dalam rumpun kajian dari hukum tata negara.

Sejatinya politik hukum mengkaji pada beberapa aspek, menurut Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari¹⁸ membagi wilayah kajian dari politik hukum menjadi enam diantaranya sebagai berikut:

- a. Proses pengalihan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut kedalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- f. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Enam masalah tersebut akan menjadi cakupan dari studi politik hukum dalam hal ini politik hukum secara universal, bermanfaat untuk mengetahui bagaimana tercakup pada enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jika dilihat dari ruang lingkup yang pertama maka merupakan awal dari ruang lingkup kajian politik hukum dimana hal tersebut melihat mengenai nilai apa yang terdapat di dalam pembentukan peraturan tersebut, dalam konteks hukum pada ada tiga unsur yang harus terpenuhi yakni filosofis, sosiologis dan yuridis.

¹⁸ Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Depok: Rajawali Press, 2019)hlm 53

Oleh karenanya teori politik hukum menjadi relevan digunakan terhadap penelitian yang akan peneliti lakukan yang guna melihat dan menganalisis bagaimana politik hukum peraturan daerah nomor 16 tahun 2018 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan di kabupaten tanjung jabung barat.

2. Teori Demokrasi

Teori demokrasi adalah teori yang menggambarkan bagaimana adanya keterbukaan dan partisipasi publik dalam setiap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh negara. Teori demokrasi lahir atas bentuk perlawanan terhadap sistem pemerintahan monarki dan kediktatoran yang ada di Yunani pada saat itu.

Demokrasi didefinisikan oleh Abraham Lincoln adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh dan untuk rakyat.¹⁹ Demokrasi yang digambarkan oleh Lincoln adalah pemerintahan yang dijalankan berdasarkan kehendak rakyat dalam hal ini adalah kehendak masyarakat banyak. Oleh karenanya demokrasi menginginkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan semua keputusan.

Dalam perjalannya sistem demokrasi mengalami transformasi dari yang tadinya di Yunani demokrasi dimaknai sebagai bentuk keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Dewasa ini demokrasi mengalami berbagai modifikasi yang melahirkan berbagai jenis demokrasi seperti

¹⁹ Sunarso, *Membedah Demokrasi; Sejarah Konsep dan Implementasinya di Indonesia* (Yogyakarta: UNY Press, 2015) hlm 10

demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Bahkan di Indonesia dikenal dengan demokrasi pancasila.

Dalam sejarahnya Indonesia pernah beberapakali menerapkan sistem demokrasi yang kemudian dibagi menjadi empat masa yaitu:

- a. Masa Republik Indonesia I (1945-1959) yaitu masa demokrasi (konsitusional) yang menonjolkan peran parlemen serta partai-partai dan karena itu dinamakan demokrasi parlementer.
- b. Masa Republik Indonesia II (1959-1965) merupakan masa demokrasi terpimpin yang didalam banyak aspek telah banyak melakukan penyimpangan dari demokrasi konsitusional yang secara fromal merupakan landasannya dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat
- c. Masa Republik Indoensia III (1965-1998) yaitu demokrasi pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.
- d. Masa Demokrasi Indonesia IV 1998-sekranga) yiatu masa reformasi yang mengiginkan tegaknya demokrasi di Indoensia sebagai koreksi terhadap peraktik-peraktik yang terjadi pada masa Republik Indonesia Ketiga.²⁰

Dari bebapa masa tersebut memiliki pelajaran tersendiri dari demokrasi yang dipraktikan sebagaimana yang terjadi pada masa demokrasi III dimana cengkraman kekuasaan pemetintah begitu kuat sehingga peraktik demokrasi hanya sebatas selogan belaka sehingga pemerintahan yang dijalankanpun lebih berwatak otoriter. Sangat berbanding terbalik dengan esesi dan nilai-nilai demokrasi, yang menurut Robert A. Dahl demokrasi memberikan partisipasi yang efektif, persamaan dalam memberikan suara, pemahaman yang jernih serta melakukan pengawasan terhadap pemerintahan. Lebih lanjut ia mengungkapkan demokrasi kan menghasilkan beberapa akibat diantaranya menghindari adanya

²⁰ Mirian Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 127-128

tirani, terakomidirnya hak-hak asasi manusia, kebebasan umum, menentukan nasib sendiri, otonomi moral, perkembangan manusia ,menjaga kepentingan pribadi yang utama dan mencari perdamaian dan kerukunan.²¹

Oleh karenanya dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini membentuk peraturan daerah tidak boleh mengabaikan dari pada prinsip negara demokrasi sebagai konsekuensi dianutnya pemerintahan yang demokrasi dengan begitu teori ini menjadi relevan sertam memiliki kaitan terhadap politik hukum dalam pembentukan peraturan daerah nomor 16 tahun 2018 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.

3. Teori Perundang-Undangan

Pada dasarnya negara yang menganut hukum disebut dengan negara hukum, konsekuensi negara hukum adalah dibentuknya aturan aturan hukum sebagai petunjuk dalam menjalankan kehidupan sehari-hari. Peraturan perundang-undangan merupakan keosekuensi logis dari negara hukum.

Peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, definisi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut sangatlah sederhana dibandingkan dengan definisi peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 1 angka 2 Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang

²¹ Sunarso, *Membedah Demokrasi....* Op. Cit., hlm 39-39

mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²²

Pada prinsipnya materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam pasal 11 sampai dengan pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Materi muatan peraturan daerah terdapat pada pasal 4 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²³

Oleh karenanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah ditentukan rambu-rambu yang menjadi kewenangan isi substansi peraturan daerah yang diatur pada undang-undang nomor 12 tahun 2011, sehingga dengan begitu materi muatan peraturan daerah tidak boleh keluar dari aturan yang telah ditentukan. Dengan demikian teori peraturan perundang-undangan ini relevan digunakan untuk mengkaji terhadap substansi yang terdapat dalam peraturan daerah nomor 16 tahun 2018 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.

²² Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²³ Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan akan adalah penelitian hukum yang bersifat normatif, sehingga difokuskan pada bahan-bahan literatur kepustakaan.

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian dan telaah dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.

2. Objek penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

4. Pendekatan penelitian

pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Menurut Peter Mahmud Marzuki dikutip oleh Muhaimin pendekatan perundang-undangan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang diteliti.²⁴ Sedangkan pendekatan konseptual pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum²⁵ selain kedua pendekatan tersebut penulis juga menggunakan pendekatan historis yang

²⁴ Muhaimin, *Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama (Mataran NTB : Mataram University Press, 2020), hlm 56.

²⁵ *Ibid.*, hlm 57.

menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan mengenai isu yang dihadapi.²⁶

5. Bahan hukum

Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang memiliki otoritas, dalam artian merupakan hasil tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang.²⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- b. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani
- e. Peraturan Presiden Tentang pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁶ *Ibid.*, hlm 58.

²⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2010) hlm. 156

- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah
- h. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer²⁸ diantaranya sebagai berikut:

- a. Naskah akademik
- b. Risalah sidang
- c. Jurnal
- d. Makalah dan buku yang relevan dengan penelitian.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berupa²⁹ :

- a. Ensiklopedia
- b. Kamus hukum
- c. Pengelolaan dan penyajian data

²⁸ *Ibid.*, hlm 157.

²⁹ *Ibid.*, hlm 158.

Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan dikelompokkan ke dalam : bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa naskah akademik risalah sidang, jurnal yang kemudian disesuaikan dengan penelitian.

6. Teknik pengumpulan bahan hukum

Ada dua teknik pengumpulan data yang digunakan dalam pengumpulan bahan hukum, yaitu melalui studi pustaka dan studi wawancara. Studi pustaka dilakukan dengan cara menelusuri berbagai literatur yang berkaitan dengan penelitian. Sedangkan wawancara, berupa wawancara dengan narasumber terkait dengan pembentukan peraturan daerah dan tentang dasar filosofis pembentukan peraturan daerah.

7. Narasumber

8. Narasumber dari penelitian ini adalah :

- a. Ardian Bapemperda DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat
- b. Suprayogi Saiful Anggota DPRD kabupaten Tanjung Jabung Barat

9. Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, di mana bahan-bahan hukum yang terkumpul akan diuraikan dalam bentuk narasi yang tersusun secara sistematis dan logis. Yang merupakan hasil dari proses interpretasi peneliti terhadap bahan hukum.

H. Sistematika Pembahasan

Sistematika dari penulisan tesis ini dilakukan dengan membagi menjadi lima bab, adapun bab-bab tersebut akan di uraikan sebagai berikut:

1. Bab satu berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian manfaat penelitian metode penelitian dan sistematika penulisan
2. Bab dua berisi tinjauan teori tentang politik hukum dan Demokrasi
3. Bab tiga berisi tentang tinjauan umum pembentukan peraturan perundang-undangan
4. Bab empat pembahasan, merupakan hasil dari penelitian berupa: *Satu* politik hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Petani. *Kedua*, faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Petani. *Ketiga*, Pembentukan Peraturan daerah yang ideal tentang perlindungan dan pemberdayaan dan nelayan
5. Penutup.

BAB II

TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM, OTONOMI DAERAH DAN DEMOKRASI

A. Konsepsi Politik hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Politik hukum merupakan dua kata yang disatukan antara politik dan hukum, yang secara prinsip kedua kata tersebut memiliki pengertian yang berbeda. Jika politik berbicara bagaimana cara mencapai tujuan, maka hukum bicara tentang bagaimana aturan main dalam mencapai tujuan tersebut.

Dalam bahasa Arab politik disebut dengan ‘siyasah’ atau yang berarti cerdas dan bijaksana³⁰. Secara etimologis politik berasal dari bahasa Yunani kuno, yaitu ‘*polis*’. polis adalah negara yang luasnya sebesar kota yang terdapat di dalam budaya Yunani kuno yang identik dengan negara.³¹

Dalam perkembangannya konsep polis menjadi *politea* (*segala hak ihwal*) *polites* (*warga negara*) *liticos* (*ahli negara*) dan dalam bahasa orang Romawi *ars politica* yang artinya kemahiran masalah-masalah negara.³² Dari pengertian etimologis tersebut maka dapat disimpulkan bahwa politik adalah kegiatan yang berkaitan dengan hak, warga negara serta pemerintahan negara.

Sedangkan pengertian politik menurut para ahli salah satunya Miriam Budiardjo mengatakan pada umumnya politik adalah usaha untuk menentukan

³⁰ Nurul Aini, “Neologi Isitlah Politik Dalam Bahasa Arab Modern Kajian Morfologi” *Jurnal Arabiatuna Bahasa Arab*, Vol2 No 2 (2018), hlm 103

³¹ Yoyoh Rohaniah dan Eriza, *Pengantar Ilmu Politik; Kajian Mendasar Ilmu Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm 2.

³² *Ibid*, hlm 4

peraturan-peraturan yang baik yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan yang harmonis.³³ Hal senada juga diungkapkan oleh Andrew Heywood yang mengatakan politik juga diartikan sebagai sebuah cara atau penggunaan kekuasaan dan kewenangan untuk membuat keputusan baik yang terkait dengan alokasi sumberdaya maupun hal-hal yang bersifat teknis lainnya.³⁴ Kedua pendapat tersebut sebenarnya memiliki persamaan yang mana keduanya menekankan terhadap kebijakan yang akan diambil baik berupa peraturan maupun keputusan.

Berbeda dengan pendapat Miriam Budiardjo dan Andrew Heywood pengertian politik menurut Robert Dahl bahwa politik adalah motif, di dalam motif ada berbagai keinginan yang di dalamnya ada kebutuhan batin yang kuat untuk menguasai orang lain atau memiliki kewenangan atau perebutan kekuasaan.³⁵

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa politik adalah usaha untuk membentuk peraturan serta keputusan berdasarkan keinginan kebatinan yang kuat. Sehingga keputusan atau peraturan dibuat melalui kewenangan yang tujuannya adalah mempengaruhi orang lain.

Sedangkan pengertian dari hukum adalah peraturan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang secara tertulis yang bersifat mengikat. Adapun pengertian lain, hukum diartikan sebagai tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 2019), hlm 15.

³⁴ Yoyoh Rohaniah dan Eriza... *Op Cit.*, hlm, vii.

³⁵ Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice-hall, Inc, diterjemahkan oleh Mustafa Kamil Ridwan, *Analisis Politik Modern*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1994), hlm 5.

aturan-aturan tentang perilaku manusia.³⁶ Pernyataan hukum adalah suatu tata aturan tentang perilaku manusia tidak semata-merta hukum hanya terkait dengan perilaku manusia akan tetapi juga dengan kondisi tertentu yang berkaitan dengan manusia. E Utrecht mengartikan hukum sebagai petunjuk hidup yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan.

Dari beberapa pengertian diatas yang disampaikan oleh ahli hukum tersebut dalam mendefinisikan hukum tidak memiliki keseragaman terhadap pengertian hukum itu sendiri. hal itu disebabkan karena para ahli hukum memiliki basis teoritis yang berbeda sehingga dalam mengartikan hokum pun berbeda beda.

Dengan demikian dapat dikatakan sampai sejauh ini definisi hukum memiliki keberagaman pengertian yang sebenarnya jika dilihat dari beberapa pengertian tersebut pada substansinya memiliki kesamaan dimana hukum merupakan peraturan untuk mengatur tata tertib kehidupan masyarakat.

Dari kedua pengertian politik dan hukum tadi apabila disatukan, dapat disimpulkan politik hukum merupakan proses untuk menentukan bagaimana pembentukan kebijakan atau aturan aturan hukum yang akan dibentuk dan diberlakukan untuk kepentingan masyarakat.

Dalam perspektif etimologi, Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari menjelaskan bahwa istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek* yang merupakan bentukan dari dua suku kata yaitu *recht* dan *politiek*. Kata *politiek* dalam kamus bahasa Belanda yang

³⁶ Jimly Asshidiqqie dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm 13.

pernah ditulis oleh Van der Tas memiliki arti *beleid*. Kata *beleid* sendiri dalam bahasa Indonesia berarti kebijaksanaan. Dengan demikian maka secara etimologi politik hukum diartikan sebagai kebijaksanaan hukum.³⁷ Adapun pengertian politik hukum menurut para ahli adalah sebagai berikut:

1. Bintang Ragen Saragih yang mengatakan politik hukum merupakan kebijakan yang diambil, ditempuh oleh negara melalui lembaganya atau pejabatnya tentang hukum dipertahankan atau hukum mana yang perlu diatur agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dapat berlangsung dengan baik dan tertib.³⁸
2. Padmo Wahyono yang dikutip oleh Bernard L Tanya bahwa politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan kebijakan dasar menentukan arah bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.³⁹
3. Teuku Muhammad Radhie menurutnya politik hukum, sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁴⁰
4. Satjipto Rahardjo politik hukum sebagai aktifitas memilih dan cara hendaknya dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁴¹

³⁷ Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm 19.

³⁸ Bintang Sragen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung: CV Utomo, 2006), hlm 15.

³⁹ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: Genta Publishig, 2011), hlm 3

⁴⁰ Imam Syaukani dan A Ahsin Thohari, *Op., Cit.*, hlm 19-21.

⁴¹ *Ibid*, hlm 29

Oleh karena itulah politik hukum menjadi penting menyangkut kepentingan bersama. Dengan demikian dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang dibuat oleh negara dilakukan oleh pejabat yang berwenang tentang peraturan hukum mana yang akan dibuat dan diberlakukan dalam upaya mewujudkan cita dari negara tersebut.

2. Dimensi Kajian Politik Hukum

Dalam praktek ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari kegiatan politik, termasuk dalam pembentukan kebijakan dalam hal ini pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul membangun politik hukum menegakan konstitusi, ada dua pendapat mengenai ruang lingkup politik hukum pertama pendapat dari Burkens bahwa hukum tata negara hanya mempelajari hukum positif, pendapat yang kedua Belinfante berpendapat objek hukum tata negara itu mencakup hal-hal yang diluar hukum positif cakupan hukum tata negara menurut Belinfante inilah kemudian memberi tempat politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum.⁴²

lebih lanjut Mahfud mengatakan ruang lingkup dari studi politik hukum sekurang-kurangnya terdapat tiga hal: pertama kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara; kedua, latar belakang politik, ekonomi sosial dan

⁴² Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm 9

budaya atas lahirnya produk hukum; dan yang ketiga, penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.⁴³

Sementara itu Satjipto Rahardjo memfokuskan cakupan politik hukum dalam empat hal pertama, tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem yang ada. Kedua, cara cara apa saja dan yang mana dirasa paling pas atau baik untuk digunakan dalam mencapai tujuan tersebut, ketiga kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, keempat dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan dengan baik.⁴⁴

Dengan demikian dimensi kajian politik hukum mencakup beberapa aspek pertama dapat dilihat dari tujuan terhadap pembentukan hukum kemudian latar belakang ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang membentuk hukum tersebut ketiga mencakup nilai-nilai yang terdapat di dalam produk hukum yang akan diberlakukan.

3. Hukum Sebagai Produk Politik

Istilah hukum sebagai produk politik merupakan istilah yang digunakan oleh Mahfud MD sebagai dasar pijakan untuk menjelaskan bagaimana hukum dipengaruhi oleh politik hal itu didasarkan atas pandangan *das sein* yang mengkonsepsikan hukum sebagai undang-undang. jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka jelas hukum merupakan produk politik karena merupakan hasil dari kristalisasi dan formulasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi maupun melalui dominasi kekuatan politik tertentu.⁴⁵

⁴³ Mahfud MD ..., *Op, Cit*, hlm 4

⁴⁴ Mahfud MD..., *Op, Cit*, hlm 2

⁴⁵ Ibid hlm 4-5

Oleh karenanya hukum sebagai produk politik maka tidak jarang di dalam substansi hukum yang dihasilkan seringkali menguntungkan satu kelompok tertentu. Praktek politik hukum semacam ini banyak ditemukan diberbagai subtansi di dalam peraturan perundang-undangan.

Itulah sebabnya K.C Wheare⁴⁶ mengatakan konstitusi sekalipun merupakan bagian dari politik hukum sebab ia merupakan resultante (kesepakatan produk politik) sesuai dengan kondisi dan situasi politik, ekonomi, sosial pada saat konstitusi itu dibuat. Jadi konfigurasi politik sosial budaya memberikan pengaruh besar terhadap produk hukum yang dihasilkan. Daniel S. Lev, dikutip oleh Abdus Salam juga berpendapat demikian, ia mengatakan yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyaknya selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, definisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya.⁴⁷

Pandangan itu semakin jelas ketika melihat realitas empiris dalam praktiknya seringkali proses dan dinamika pembentukan produk hukum mengalami hal yang serupa, yakni struktur kekuasaan politik yang kuatlah yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukum itu sendiri.

⁴⁶ K.C Wheare the modern Constitution, dikutip oleh Mahfud MD dalam *Politik Hukum Indoensia* , (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm 6

⁴⁷ Abdus Salam, “Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia”, Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Mazahib, Vol 16 No 2 Desember 2015, hlm 121

Bertolak dari pandangan di atas maka tidak dapat dinafikan hukum sebagai produk politik sebab ia diputuskan melalui lembaga politik, di dalam lembaga politik terdapat berbagai kepentingan baik individu maupun kelompok sehingga wajar apabila hukum tidak bisa hanya dilihat secara murni pada aspek formil belaka dengan kata lain hukum harus juga dilihat dari aspek-aspek yang mempengaruhinya yaitu politik hukum.

4. Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum

Hukum merupakan manifestasi dari tolak tarik pelbagai kekuatan politik yang terealisasi dalam suatu produk hukum. Mengutip Satjipto Rahardjo bahwa hukum adalah instrumen dari vonis atau kemauan politik sehingga pembuatan peraturan perundang-undangan disertai oleh bermacam-macam kepentingan.⁴⁸ Oleh sebab itu pembuatan undang-undang menjadi medan pertarungan bermacam-macam kepentingan dan juga mencerminkan adanya konfigurasi politik.

Konfigurasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai bentuk atau wujud.⁴⁹ Jadi konfigurasi politik merupakan bentuk atau wujud dari politik itu sendiri. Pada kenyataannya konfigurasi politik tertentu mempengaruhi terhadap produk hukum yang dihasilkan. Berangkat dari perspektif hukum sebagai produk politik maka hukum menjadi variabel yang terpengaruh dan politik sebagai variabel berpengaruh. Sehingga apabila hukum dihadapkan dengan politik maka kedudukan hukum lebih rendah dari politik. Hal itulah yang menyebabkan dalam implementasinya hukum yang dibuat dengan kenyataan

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), 126.

⁴⁹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konfigurasi>

seringkali tidak berjalan secara bersamaan dalam artian hukum selalu pincang dalam penegakannya akibat dari intervensi kekuasaan politik.

Daniel S lev yang dikutip oleh Mahfud MD⁵⁰ mengungkapkan untuk memahami sistem hukum di tengah-tengah transformasi politik harus diamati dari bawah dan dilihat dari peran sosial politiknya. Oleh karena kuatnya konsentrasi energi politik maka menjadi beralasan kontestasi politik bahwa hukum yang otonomi seringkali diintervensi oleh politik. Ketidakmampuan hukum atas determinasi politik memuat hukum menjadi lemah. Sehingga acapkali hukum yang dihasilkannya selalu berseberangan dari kehendak masyarakat.

Dalam tulisannya Mahfud menjelaskan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan hukum yang responsif sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang ortodok atau konservatif.⁵¹ Menurut Henri B. Mayo dikutip oleh Hendrik Hattu konfigurasi politik demokratis memberikan sistem politik yang terbuka sehingga membuka kesempatan kepada siapa saja untuk ikut partisipasi penuh terhadap kebijakan-kebijakan untuk yang akan dibentuk. Berbeda dengan konfigurasi politik yang otoriter ditandai dengan adanya dorongan negara untuk memaksa adanya persatuan, menghapus oposisi terbuka dengan suatu pimpinan yang paling tahu dan mengerti cara-cara menjalankan kebijaksanaan pemerintahan.⁵²

Karakteristik dari konfigurasi politik yang demokratis dapat dilihat dari beberapa indikator diantaranya:

1. Parpol dan parlemen kuat dalam menentukan haluan atau kebijakan negara

⁵⁰ Moh Mahfud MD, *Op., Cit.*, hlm 20.

⁵¹ *Ibid*, hlm 7

⁵² Hendrik Hattu, "Tahapan Undang-Undang Responsif" *Jurnal Mimbar Hukum, Voll, 23 No 2 Juni 2011*, hlm 407.

2. Lembaga eksekutif netral
3. Pers bebas tanpa sensor dan pembredelan

Sedangkan karakteristik dari konfigurasi politik yang otoriter indikatornya sebagai berikut:

1. Parpol dan Parlemen lemah, dibawah kendali eksekutif
2. Lembaga eksekutif intervensionis
3. Pers terpasung, diancam sensor dan pemberedelan.

Dari kedua konfigurasi politik tersebut berimplikasi terhadap karakter hukum yang dihasilkan diantaranya responsif/populis dan konservatif/ortodoks.

Produk hukum yang responsif dihasilkan dengan proses yang partisipatif, muatan materinya aspiratif dan rincian isinya limitatif berbeda dengan produk hukum yang konfigurasi politiknya otoriter dalam proses pembentukannya lebih sentralistik-dominatif, muatan materinya positivistik-instrumentalistik serta rincian isinya lebih *open interptetatif*.⁵³

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa konfigurasi politik tertentu memiliki implikasi yang kuat terhadap produk hukum yang dihasilkan baik yang bersifat responsif maupun yang bersifat konservatif. Memahami kenyataan tersebut Philippe Nonet dan Philip Selznick kemudian memasukan unsur-unsur dan pengaruh ilmu sosial ke dalam ilmu hukum dengan menggunakan strategi ilmu sosial.⁵⁴ Dalam bekerjanya hukum ada perspektif ilmu sosial yang harus diperhatikan agar hukum tidak hanya berisi tentang norma pemaksaan dan penindasan.

Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam teorinya untuk mengidentifikasi konfigurasi-konfigurasi khas, ia kemudian meletakkan tiga modalitas terkait dengan dasar hukum dalam masyarakat: 1). Hukum pelayan kekuasaan represif, 2). Hukum sebagai institusi sendiri yang mampu menjinakan represi dan

⁵³ Ibid, hlm 7

⁵⁴ Lintjen Anna Marpaung, “ Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum terhadap Karakter Produk Hukum; Studi telaah dalam perkembangan hukum pemerintahan daerah di Indonesia. *Pranata Hukum Voll 7, No 1 Januari 2020 hlm, 4*

melindungi integritas dirinya dan, 3). Hukum sebagai fasilitator terhadap berbagai respon kebutuhan dan aspirasi masyarakat.⁵⁵

Karakter dari ketiga tipe hukum itu dapat dilihat dari tabel 1 .

Tabel 1. Tipe hukum

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan Hukum	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Legitimasi	Ketahanan sosial dan tujuan negara	Keadilan Prosedural	Keadilan substantif
Peraturan	Keras dan Rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
Pertimbangan	Ad hoc, memudahkan mencapai tujuan dan partikular	Sangat melekat pada otoritas legal rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposive (berorientasi tujuan) perluasan kompetensi kognitif
Diskresi	Sangat luas oportunistik	Dibatasi oleh peraturan delegasi yang sempit	Luas tetapi tetap sesuai dengan tujuan
Paksaan	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencairran positif bagi berbagai alternatif seperti insentif sistem kewajiban yang mampu bertahan
Moralitas	Moralitas komunal	Moralitas kelembagaan	Moralitas sipil
Politik	Hukum subordinat dari kekuasaan	Hukum independen dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik keterpaduan hukum
Harapan akan ketaatan	Tanpa syarat ketidaktaatan hukum sebagai	Peyimpangan peraturan yang	Pembangkangan dilihat dari bahaya substantif

⁵⁵ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition; Toward Responsif Law*, Harper & Row, 1978. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Hukum Responsif*, Cetakan Kelima, Bandung: Nusa Media, 2018, hlm 18-20

	pembangkangan	dibenarkan	
Partisipatif	Pasif, kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Dari ketiga tipe hukum diatas yang digambarkan oleh Philipe Nonet dan Philip Zelzenick bahwa, hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif memiliki ciri khas masing-masing. Setiap variabel yang terkait dengan hukum harus dilihat dalam hubungannya dengan variabel-variabel yang lain dan dengan sistem yang lebih besar dengan demikian maka diskresi dan masalah hukum yang diakibatkannya bergantung dari variabel konteks sosial dari suatu tindakan jabatan.

4. Politik Hukum Nasional

Setiap negara mempunyai corak politik hukum tersendiri, tentunya berbeda dengan politik hukum yang diterapkan di negara lain. Hal tersebut didasarkan atas perbedaan yang mendasar tentang latar belakang historis, kondisi sosial maupun *political will* dari masing-masing pemerintahan di negara tersebut. Tetapi demikian politik hukum internasional juga ikut memberikan warna terhadap politik hukum suatu negara. Oleh karena nya perbandingan politik hukum dari tiap-tiap negara menciptakan politik hukum nasional.

Demikian juga Indonesia yang menganut politik hukum nasional yang ruang lingkupnya hanya berlaku dalam konteks negara Indonesia. Politik hukum nasional Indonesia merupakan garis resmi yang telah ditetapkan oleh para founding father sebelum kemerdekaan. Politik hukum nasional awal mula dibuat oleh para pendiri bangsa Indonesia adalah pancasila yang merupakan hasil

kristalisasi nilai keanekaragaman budaya serta adat istiadat yang hidup di dalam masyarakat dalam Indonesia.

Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, sebagai asas yang jadi pedoman serta pemandu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang merupakan pokok-pokok pikiran yang terkandung didalam pembukaan UUD 1945 adalah sumber dan dasar bagi pembentukan pasal-pasal dalam *verfassungsnorm* UUD 1945 sedangkan aturan yang ada di dalam *verfassungsnorm* merupakan dasar dalam pembentukan MPR dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁵⁶

Seperti halnya telah dikemukakan sebelumnya bahwa politik hukum merupakan legal policy atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan dari negara.

Dalam konteks politik hukum Indonesia, hukum sebagai alat atau sarana yang digunakan untuk tujuan yang dicita-citakan negara. adapun kehendak negara Indonesia yang ingin dicapai dapat dilihat dari paragraf empat hal itu dirumuskan dengan kalimat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial.

Oleh karena itulah pijakan dasar dari politik hukum nasional adalah tujuan negara yang kemudian melahirkan sistem hukum nasional, yang dalam penyelenggaraannya berdasar pada lima dasar negara yaitu Ketuhanan Yang Maha

⁵⁶ Maria Farida Indarti S, *Ilmu Perundang-undangan 1*, (Yogyakarta: PT Kanisius Yogyakarta, 2020), hlm 68-69.

Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab Persatuan Indonesia Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵⁷

Mahfud menjelaskan selain berpijak pada lima dasar tersebut dalam mencapai tujuan negara perlu juga berpijak pada empat prinsip dasar cita hukum yakni:

1. Melindungi semua unsur bangsa (nation) demi keutuhan (integritas)
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kerakyatan
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (Nomokrasi)
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup bernegara.⁵⁸

Lebih ia mengatakan untuk meraih dan mencapai tujuan negara tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum pancasila, yaitu sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial dan konsep keadilan sehingga terhimpun dalam satu ikatan hukum prismatic. Yang mempertemukan unsur-unsur keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme, kemudian keseimbangan antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk memajukan dan hukum sebagai alat cerminan nilai-nilai yang hidup didalam masyarakat serta keseimbangan antara negara agama dan negara sekuler.⁵⁹

Dengan demikian maka politik hukum yang hendak dibangun dan dibentuk harus sesuai dengan karakter bangsa sehingga hukum yang dibuat merupakan dari kebutuhan masyarakat. Permasalahan dewasa ini untuk membangun politik hukum nasional yang sesuai dengan tujuan negara sebagaimana yang telah dikemukakan di atas tentu bukan merupakan sesuatu yang mudah untuk dilakukan, hal itu disebabkan karena perbedaan latar belakang pemikiran sehingga berimplikasi terhadap perbedaan pandangan dan membentuk hukum. Oleh sebab itulah persamaan persepsi terhadap tujuan negara menjadi

⁵⁷ Moh Mahfud MD, *Op., Cit.*, hlm 16-17

⁵⁸ *Ibid*, hlm 18

⁵⁹ *Ibid*, hlm 32

penting, sehingga di dalam pembentukan kebijakan hukum lebih berorientasi kepada kepentingan bersama.

B. Konsepsi Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Dalam tiga dekade terakhir pemerintah diberbagai negara berkembang telah berupaya mengimplementasikan berbagai kebijakan desentralisasi daerah. Sebagian memiliki ruanglingkup yang menyeluruh dan dirancang untuk mengalihkan perencanaan pembangunan dan pertanggung jawaban pengelolaan kepada unit-unit pemerintah daerah.⁶⁰ Sebagain lagi dipahami secara lebih sempit; mereka yang hanya menyebarkan atau mendistribusikan tugas-tugas pemerintahan diantara unit-nit pemerintahan pusat.

Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.⁶¹ Desentralisasi adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi, desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah.⁶²

Dari aspek politik misalnya Person mendefinisikan desentralisasi merupakan pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dari kelompok lain ynag masing

⁶⁰ Nimatul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa media, 2009)

⁶¹ Sri Kuriyah, *Politik hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Semarang: Unissula Press, 2019), hlm 18

⁶² Nimatul Huda, Op, Cit, hlm 61

masing mempunyai wewenang dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara.⁶³ Sedangkan Henry Maddick, desentralisasi merupakan proses dekonsentrasi dan devolusi, yang merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang lebih spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.⁶⁴

Diantara para ahli hukum Indonesia, desentralisasi diartikan secara berbeda, Menurut RDH Koeseomahatmaja pada makna ketatanegaraan desentralisasi diartikan sebagai penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah.⁶⁵ Lebih lanjut ia mengatakan desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) atau lebih sering disebut desentralisasi politik, bukan *ambtelijk decentralisatie* seperti dekonsentrasi. Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).⁶⁶ diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.⁶⁷ Dalam pandangan Rajni Kothari desentralisasi akan berhasilkan dilalukan apabila:

⁶³ Ibid, hlm 62

⁶⁴ Ibid, hlm 63

⁶⁵ Sri Kuriyah, Op ., Cit, hlm 19

⁶⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Grasindo, 2007). hlm. 10

⁶⁷ R.G Kartasapoetra, *Sistematka Hukum Tata Negara*, (Jakarta:Bina Aksara, 1987), hlm.

Pertama proses desentralisasi dilihat sebagai suatu kesinambungan struktur pemerintahan negara; *Kedua*, suatu struktur bootom up yang dinamis dari susunan pemerintahan lokal bergerak pada suatu basis sukarela; *Ketiga*, kekuatan pembuatan keputusan pada tingkat ini sama-sama bisa dibagi oleh semua kelas sosial dan kelas ekonomi; dan *Keempat*, rakyat dimobilisir untuk melanjutkan perjuangan mereka untuk hak-hak demokratis melalui organisasi mereka sendiri.⁶⁸

Oleh karena desentralisasi sebagai bentuk sistem yang memberikan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang telah diberikan undang-undang, dengan adanya desentralisasi maka kesejahteraan ditingkat lokal cepat tercapai.

Amrah Muslimin membagi desentralisasi menjadi tiga macam bentuk, pertama desentralisasi politik dimana pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah yang menyebabkan timbulnya hak untuk mengurus dan mengatur kepentingan rumah tangganya sendiri, bagi badan politik yang ada di daerah yang dipilih langsung oleh rakyat; Kedua, desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan wewenang pada golongan agar mengurus suatu kepentingan, kebutuhan masyarakat baik secara terikat atau tidak pada daerah tertentu; ketiga, desentralisasi kebudayaan pemberian hak dan wewenang kepada golongan kecil masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.⁶⁹

Desentralisasi tidak dapat dilepaskan dengan otonomi daerah sebab keduanya saling berkaitan antara satu dengan yang lain.

⁶⁸ Sri Kusriyah, Op Cit, hlm 20-21

⁶⁹ Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, (Badung, Alumni, 1986, hlm 4-5)

Konsepsi tentang otonomi daerah selau berkaitan erat dengan tata kelola pemerintahan, dalam pengertian ini mengalihkan sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi berasal dari barasal dari dua kata yang dalam bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti “sendiri” dan *nomos* yang berarti undang-undang, oleh karenanya dapat dikatakan otonomi bermakna membuat undang-undang.⁷⁰ Dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian dengan cara urusan rumah tangga daerah. Penentuan tersebut akan menentukan bentuk otonomi, apakah menganut otonomi luas atau otonomi terbatas. disebut otonomi terbatas apabila:

pertama, unsur-unsur rumah tangga daerah ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu, kedua apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan dengan sedemikian rupa, sehingga daerah kehilangan kemandirainnya untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ketiga sistem hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan otonomi luas bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali ditentukan sebagian dari urusan pusat.⁷¹

Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang tugas dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menyangkut

⁷⁰ Nimatul Huda, Hukum Pemerintah...Op., Cit, hlm 83

⁷¹ Ibid, hlm 83

pembagian kewenangan dalam urusan pemerintah daerah dalam konsepsi menjadi tiga, yaitu rumah tangga formil, rumah tangga materiel dan nyata.⁷²

a. Sistem Rumah Tangga Formil

Pada sistem rumah tangga formil sistem pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara terperinci. Sistem rumah tangga formil bertolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan oleh daerah. Apa saja yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat juga dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah.⁷³ Pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan lebih berhasil apabila diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu dan begitu pula sebaliknya.

Secara teoritik sistem rumah tangga formil memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Ketentuan-ketentuan yang bersifat formil mengatur bahwa suatu hal itu merupakan urusan rumah tangga pemerintah pusat dan yang lain sebagai urusan daerah. Dengan demikian dapat dilihat bahwa suatu urusan merupakan urusan rumah

⁷² Abdul Rauf Alaudin Said, Pembagian Kewenangan Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam Otonomi seluas luasnya menurut Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Fiat Justisia, Jurnal Ilmu Hukum, Vol 9 No 4., Oktober-Desember 2015*, hlm 583

⁷³ Nimaatul Huda, Op, Cit hlm 86

tangga pemerintahan daerah karena pusat telah penyerahannya dengan undang-undang.⁷⁴

b. Sistem Rumah Tangga Materiil

Menurut ajaran rumah tangga materiil untuk mengetahui apa yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah atau pusat harus dilihat dari materi yang ditentukan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah masing-masing.⁷⁵ Jadi pemerintah pusat dinilai tidak dapat menjalankan urusan dengan baik karena urusan tersebut dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi tersebut harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Menurut Nimatul Huda, cara ini kurang feleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan dengan menggunakan prosedur yang lama dan berbelik belit. Sehingga menurutnya akan menghambat kemajuan bagi daerah yang memiliki inovasi dan inisiatif, karean harus menunggu inisiatif dari penyerahan urusan yang nyata dari pemerintah pusat.⁷⁶ Dengan kata lain dalam analisis Bagir Manan yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie sistem rumah tangga materiel tidak dapat dijadikan patokan objektif untuk menciptakan hubungan yang sesuai antara pusat dan daerah.⁷⁷

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, Op Cit hlm 425

⁷⁵ Ibid, hlm 424

⁷⁶ Nimatul Huda, Op Cit, hlm 87

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, Op Cit, hlm 88

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Istilah rumah taggga riil dapat dijumpai dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah serta dapat juga dijumpai pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXI/MPRS/1966 terdapat kata yang sama hanya saja ada tambahan yaitu kata seluas-luasnya.⁷⁸

Pada sistem ini penyeran urusan atau tugas serta kewenangan kepada daerah didasarkan atas faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan serta kemampuan dari pemerintah daerah maupun dari pemerintah pusat dan perkembangan dalam masyarakat yang terjadi.⁷⁹ Oleh karenanya pemberian tugas dan wewenang ini didasarkan atas kesadaran masyarakat yang terjadi.

Dikatakan dengan sistem rumah tangga riil karena sistem ini, rumah tangga daerah tersebut didasarkan atas keadaan serta kenyataan yang ada didaerah tersebut. sistem rumah tangga riil merupakan penyempurnaan dari dua sistem rumah tangga sebelumnya yaitu sistem rumah tangga formil dan materil. Sistem rumah tangga riil merupakan jalan tengah dari kedua sistem rumah tangga tersebut. menurut Bagir Manan yang dikutip Nimatul Huda bersarukna ciri-cirinya sistem rumah tangga riil dapat dilihat sebagai berikut⁸⁰: pertama, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan satu daerah otonom, hal seperti ini tidak ada dalam sistem rumah tangga formil. Kedua disamping urusan-urusan yang ditetapkan secara materil daerah-daerah dalam rumah tangga nyata dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan

⁷⁸ Jimly Ashiddiqie, Op Cit hlm 425

⁷⁹ Nimatul Huda, Op Cit hlm 88

⁸⁰ Ibid, hlm 89-90

pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah kepentingan bagi daerah sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat lebih atas. Ketiga, otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor yang nyata dari suatu daerah.

Maka tidak berlebihan apabila dikatakan sistem rumah tangga riil merupakan penyempurna dari kedua sistem rumah tangga yang ada sebelumnya oleh karenanya sistem rumah tangga riil dapat mengatasi kesulitan-kesulitan yang terdapat dalam sistem rumah tangga formil dan materil.

C. Teori Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *Demos* rakyat dan *Cratos* kekuasaan, yang berdasarkan sejarahnya mulai dikenal sejak abad ke-5 SM.⁸¹ Sedangkan secara istilah demokrasi diartikan sebagai keadaan suatu negara yang sistem pemerintahan kedaulatannya berada di tangan rakyat, yang tidak lain keputusan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat. Sederhananya, dari kedua pengertian tersebut dapat diartikan bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang didasarkan atas keputusan dari, oleh dan untuk rakyat.

Berkenaan dengan pengertian demokrasi, para ahli turut memberikan kontribusi pemikirannya, diantaranya Presiden Amerika ke-16 Abraham Lincoln (1808-1865) yang dianggap paling populer dalam mendefinisikan demokrasi yaitu *Democracy is the government from the people, by the people and for the people.*⁸²

⁸¹ Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi 1966-1930* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm.71

⁸² Miriam Budiardjo, *Op., Cit.*, hlm.105

Kemudian Henry B. Mayo dalam *An Introduction to Democratic Theory*, mendefinisikan demokrasi sebagai:⁸³ “*A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*”. Sebuah sistem politik yang demokratis adalah suatu sistem dimana kebijakan publik dibuat secara mayoritas, oleh perwakilan yang tunduk pada kontrol efektif rakyat pada pemilihan umum berkala yang dilakukan atas prinsip kesetaraan politik dan dalam kondisi kebebasan politik.

Demikian pula oleh Robert A. Dahl dalam *On Democracy*, mengemukakan bahwa: “*democracy provides opportunities for effective participation; equality in voting; gaining enlightened understanding; exercising final control over the agenda; inclusion of adults*”. Yang artinya Demokrasi memberikan kesempatan bagi partisipasi yang efektif; kesetaraan dalam voting; mendapatkan pemahaman; kontrol akhir atas agenda; melibatkan semua orang dewasa.⁸⁴

Selain itu, Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa dalam demokrasi kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat, dimana kekuasaan itu meliputi bidang politik, ekonomi dan sosial.⁸⁵ Yang mana arti dari kekuasaan tersebut diartikan sebagai sesuatu yang positif bukan sebagai tirani maupun anarkisme. Karenanya dari beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa *pin point* dari demokrasi adalah rakyat hadir sebagai

⁸³ Ibid, 117.

⁸⁴ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm 10.

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara), hlm

penguasa, kontrol, sekaligus kebebasannya menyuarakan pendapat dan mengkritik kebijakan yang mewakilinya terhadap suatu sistem pemerintahan.

2. Demokrasi Berdasarkan Fase Perkembangannya

Dalam perkembangannya demokrasi mengalami berbagai fase yang menurut Andrew Heywood merumuskan fase perkembangan demokrasi sebagai berikut:

a) Demokrasi Klasik

Elemen kunci dari demokrasi klasik menurut pandangan Andrew Heywood adalah polis atau negara kota yang di praktikkan di Yunani kuno. Praktik Yunani kuno merupakan gambaran ideal bagi demokrasi partisipatif, yang mengembangkan satu jenis kekuasaan rakyat yang sangat spesifik, yaitu sistem pemerintahan rakyat yang memiliki aplikasi yang sangat terbatas di dunia modern. Demokrasi model ini merupakan bentuk pemerintahan oleh pertemuan rakyat.⁸⁶ Demokrasi Athena menjadi sangat terkenal karena tingkat aktivitas politik dari warganya, yang tidak hanya aktif pada tingkatan majelis tetapi juga dalam kesiapan dalam memikul tanggungjawab dalam jabatan publik dan pengambilan keputusan.⁸⁷

b) Demokrasi perlindungan

Kelahiran kembali demokrasi pada abad ke-17 dan ke-18 mengambil bentuk yang sama sekali berbeda dengan demokrasi klasik yang di praktikkan di Yunani kuno. Pada fase ini demokrasi tidak dilihat sebagai instrumen partisipasi politik warga negara, tetapi demokrasi dilihat sebagai instrumen

⁸⁶ Andrew Heywood, *Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm 159

⁸⁷ Ibid, hlm 159.

untuk melindungi warga negara dari kesewenang-wenangan penguasa. Jadi pikiran para liberalis permulaan adalah tentang kebebasan atau bagaimana alam kemerdekaan individu. Suatu hasrat untuk melindungi individu dari kesewenang-wenangan penguasa.⁸⁸ Pada abad ke-17 John Locke adalah salah seorang yang mengemukakan mengenai hak kepemilikan, dan berangkat dari doktrin tentang hak kepemilikan inilah Locke mengintrodusir pentingnya hak memilih, dengan logika bahwa jika pemerintah memiliki kekuasaan untuk merampas kepemilikan, maka warga mempunyai hak untuk melindungi diri dengan mengotrol susunan dari dari perancang perpajakan, dalam hal ini adalah badan perwakilan. Pada masa inilah demokrasi mulai di fahami sebagai suatu konsensus bersama yang berjalan melalui lembaga perwakilan. kemudian Pada abad ke-18 Jeremmy Bentham dan James Mill melalui faham Utilitarism tentang demokrasi yang menekankan pada kebutuhan untuk melindungi atau memajukan kepentingan-kepentingan individu. Bentham mengemukakan bahwa karena semua orang menghendaki kesenangan, sebaliknya menghindari kesusahan, maka hak pilih universal adalah satu-satunya cara mencapai kebahagiaan bagi sebanyak mungkin individu (the great happiness of the great number). Konsekuensi memahami demokrasi sebagai demokrasi perlindungan adalah penyediaan dukungan yang sifatnya terbatas pada kekuasaan atau dengan kata lain, demokrasi perlindungan sama dengan demokratis terbatas atau demokrasi tidak langsung.

⁸⁸ Ibid, hlm 162-163.

Konsep kesetaraan politik yang berkembang pada masa ini juga difahami pada konteks yang lebih teknis yaitu kesetaraan dalam memilih.⁸⁹

c) Demokrasi Pembangunan

Berkenaan dengan demokrasi pembangunan, tokoh yang paling berpengaruh dalam hal ini adalah Rousseau (1712-1778). Dalam pandangannya demokrasi adalah media bagi setiap manusia agar dapat mencapai kebebasan, atau otonomi dalam arti kepatuhan terhadap hukum yang menjadi konsensus bersama. Artinya warga mencapai kebebasan hanya ketika berpartisipasi secara langsung dan berkelanjutan dalam membentuk kehidupan dari komunitas mereka. Hal ini tentunya berseberangan dengan gagasan konvensional tentang demokrasi electoral. Karenanya pada saat yang sama Rousseau mengkritik praktik demokrasi elektoral di Inggris. Rousseau mengemukakan bahwa, keyakinan bahwa rakyat Inggris bebas adalah sesuatu hal yang keliru. Dalam kenyataannya kebebasan itu hanya pada saat pemilihan anggota parlemennya, setelah itu rakyat kembali menjadi budak. Kebebasan itu hanya sebatas momen pemilu yang setelah itu menghilang.⁹⁰

d) Demokrasi Rakyat

Demokrasi rakyat diadopsi oleh Andrew Heywood untuk mendeskripsikan perkembangan demokrasi yang dipengaruhi oleh ajaran Marxis. Dalam pandangan kaum Marxis, demokrasi liberal atau parlementer merupakan demokrasi borjuis/kapitalis. Kaum Marxis memandang demokrasi sebagai kesetaraan sosial ekonomi (demokrasi sosial). Dalam pandangan mereka

⁸⁹ Ibid, hlm 163-164.

⁹⁰ Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social*. Dalam Andrew Heywood, hlm 113

untuk dapat mewujudkan kesetaraan sosial ekonomi tersebut, maka terlebih dahulu kapitalisme harus di hapuskan. Proses penghapusan kapitalisme ini disebut sebagai masa transisi menuju komunisme, sedangkan transisi itu sendiri berbentuk dictator proletariat. Pada abad ke-20 ide komunisme lebih banyak merujuk pada pandangan Lenin yang kemudian mengubah Soviet (dewan pekerja, terntara dan nelayan), menjadi Partai Komunis yang semula berasal dari Partai Bolsevik. Lenin mengemukakan bahwa partai yang merupakan garda terdepan dari kelas pekerja, yang di pesenjatai dengan Marxis-lah yang memahami murni dari proletariat. Pandangan inilah yang selanjutnya menjadi ke-khasan demokrasi leninisme.⁹¹

3. Jenis-jenis Demokrasi

a) Demokrasi Liberal

Demokrasi liberal diartikan sebagai pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum yang bebas diselenggarakan dalam waktu yang teratur. Demokrasi Liberal ditujukan untuk memberikan kebebasan bagi individu dalam melakukan kegiatan sosial, agama, dan bernegara tanpa dituntun dan dicampuri oleh urusan negara, selama hal tersebut tidak bertentangan dengan pandangan hidup masyarakat lain dan pokok-pokok ideologi bangsa yang didiami. Dampak terebesarnya dalam sistem ini adalah sektor ekonomi, yaitu negara menghormati segala bentuk aktifitas ekonomi dan kepemilikan barang/jasa atas nama pribadi/individu.⁹²

b) Demokrasi terpimpin

⁹¹ Andrew Heywood, op.cit.. hlm 168-170.

⁹² George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, (Yogyakarta: Pustaka Peajar, 1993) hlm.5.

Demokrasi Terpimpin adalah sebuah sistem demokrasi di mana setiap keputusan berpusat pada pemimpin negara, tidak melalui kesepakatan referendum anggota konstitusi. Sedangkan menurut Soekarno mengartikan demokrasi Terpimpin sebagaimana mengutip dari pembukaan UUD 1945 yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”.

c) Demokrasi partisipasi

Demokrasi partisipasi merupakan sebuah sistem yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai. Komitmennya adalah bahwa manusia dapat hidup bersama dalam semangat kemanusiaannya, selain isu tentang keadilan, kesejahteraan, kebebasan, kerakyatan, kesetaraan, dan solidaritas, sehingga memerlukan hubungan timbal balik yang sangat erat antara sumber dan muara.⁹³

d) Demokrasi Deliberatif:

Menurut istilah “deliberasi” berasal dari kata Latin *deliberatio*, kemudian diserap dalam bahasa Inggris menjadi *deliberation*. Istilah ini berarti “konstitusi” atau “menimbang-nimbang”. Sedangkan penyatuan kata “demokrasi dan deliberatif” memiliki arti formasi opini dan aspirasi politik yang diolah dengan proseduralisme atau kedaulatan rakyat menjadi inti dari berdemokrasi. Jadi demokrasi deliberatif di mana legitimitas hukum tercapai karena hukum lahir dari diskursus-diskursus dalam masyarakat sipil, sehingga

⁹³ M. Fadjroel Rachman, *Demokrasi Partisipatif dan Kepemimpinan Politik Baru*, dalam M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, ed., *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan* Depok: Koekoesan, 2007, hlm 302.

dengan ditetapkannya peraturan-peraturan dalam demokrasi akan mudah diterapkan dan dilaksanakan oleh masyarakat.⁹⁴

e) Demokrasi Kosmopolitan

Demokrasi kosmopolitan merupakan suatu sistem yang menekankan pada gejala integrasi global. Sedikitnya terdapat dua model demokrasi Kosmopolitan, sebagai berikut:⁹⁵

- 1) Mendorong terbentuknya parlemen dunia untuk mendorong kesadaran dan keterbukaan yang lebih luas terhadap proses pembuatan keputusan-keputusan global serta untuk mengawasi organisasi-organisasi internasional yang telah mapan, seperti PBB, IMF, WTO dan sebagainya;
- 2) Pembentukan sistem pemerintahan multi-level tanpa harus ada otoritas pamungkas.

D. Politik Hukum Demokratisasi Otonomi Daerah

Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan ide atau gagasan suatu pemerintahan daerah yang otonom sudah menjadi diskursus para *funding father*. Samaun misalnya yang dikutip oleh Didi Sukriono⁹⁶ menuliskan bahwa pemerintahan negara modern akan tersusun dari : pemerintahan dan parlemen, pemerintahan provinsi dan dewan provinsi, pemerintahan kota dan dewan kota. Selain samaun, Hatta juga mengatakan pembentukan pemerintah daerah yang berotonom merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk menentukan

⁹⁴ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 128-130.

⁹⁵ Andrew Heywood, *Op., Cit.*, hlm 181

⁹⁶ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Cetakan Pertama, (Malang: Stara Press, 2013), hlm 124.

nasipnya kepada puncak pimpinan negara melainkan juga ditiap tempat dikota desa dan daerah.

Otonomi daerah memberikan ruang berdemokrasi di daerah, dimana pada prinsipnya demokrasi selalu menuntut adanya pemancaran kekuasaan agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan kekuasaan. Sehingga kekuasaan yang dipancarkan ke daerah-daerah melalui otonomi atau diberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi, yang diharapkan dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.⁹⁷

Dalam perjalannya praktik otonomi daerah mengalami berbagai dinamika dan pasang surut terkait dengan kewenangan daerah. Pada masa awal kemerdekaan kebijakan desentralisasi pemerintahan berlaku Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, dengan kata lain, merupakan undang-undang pertama yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia merdeka adalah kebijakan desentralisasi pemerintah daerah. Namun materi muatan yang terdapat pada undang-undang ini terlalu sederhana sehingga dalam implementasinya mengalami berbagai kesulitan.⁹⁸ Undang-undang itu hanya berisikan enam pasal yang pada pokoknya memberi tempat kepada Komite Nasional Daerah. Menurut Bayu Suryaningrat maksud dari lahirnya Undang-Undang ini menyusun pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang demokratis. Program ini mempunyai latar belakang politis berhadapan dengan propaganda pemerintahan

⁹⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, Cetakan Ketiga (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm 215.

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm 399

Belanda yang menyatakan bahwa pemerintahan Indonesia adalah pemerintahan fasis. Oleh sebab itu undang-undang ini disertai dengan membentuk unit kenegaraan di beberapa daerah disertai dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang dipropagandakan sebagai tindakan konstruktif dalam rangka pelaksanaan demokratis di Indonesia.⁹⁹ Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan badan perwakilan rakyat daerah. Selain itu dalam undang-undang tersebut ditentukan tiga jenis otonomi daerah yaitu Kresidenan, Kabupaten dan Kota. Menurut Mahfud MD undang-undang tersebut lebih menganut asas otonomi formal dalam artian menyerahkan urusan kepada daerah tanpa spesifik menyebutkan apa saja yang menjadi kewenangan daerah.¹⁰⁰

Pada tahun 1948 dikelurkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama kali yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah secara khusus.¹⁰¹ Undang-undang ini juga menganut asas otonomi formal dan materil sekaligus. Menurut Amrah Muslimin dikutip oleh Jimly¹⁰² bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini mengandung prinsip:

⁹⁹ Sri Kuriyah, *Politik hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Semarang: Unissula Press, 2019), hlm 18

¹⁰⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun... op. cit.*, hlm 218.

¹⁰¹ Majalah otonomi daerah

¹⁰² Jimly Ashiddiqie, *Op, Cit*, hlm 399

1. Penghapusan perbedaan cara pemerintahan di Jawa dan Madura dengan daerah luarbiasa disatukan atau uniformitas pemerintahan daerah di seluruh Indonesia;
2. Membatasi tingkatan badan-badan pemerintahan daerah sedikit mungkin, yaitu provinsi kabupaten atau kota besar dan tingkat terendah yang belum ditentukan namanya karena nama-nama berbeda-beda bagi daerah;
3. Penghapusan dualisme pemerintahan daerah; dan
4. Pemberian hak otonom dan *medebewind* seluas-luasnya kepada badan-badan pemerintahan daerah yang tersusun secara demokratis atas dasar permusawaratan.

Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menegaskan bahwa Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yaitu provinsi, kabupaten, dan desa, negeri dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Secara yuridis fungsional pemerintahan atau wilayah hukum penyelenggaraan administrasi pemerintahan wilayah nasional Republik Indonesia dibagi secara hirarkis dan horizontal yang terdiri dari wilayah hukum pemerintahan pusat, wilayah hukum pemerintahan provinsi dan wilayah hukum pemerintahan kabupaten/kota besar dibagi atas wilayah yang disebut kabupaten kota besar.¹⁰³

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 juga pada tingkatan pemerintah daerah bermaksud untuk memperbaiki pemerintahan daerah agar dapat memenuhi harapan rakyat yaitu pemerintahan daerah yang *collegial* berdasarkan kedaulatan rakyat dengan batas-batas kekuasaan.¹⁰⁴ Apabila melihat dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 lebih menempatkan pemerintah provinsi sebagai daerah yang bersifat administratif jika dibandingkan dengan Undang-Undang 22 Tahun 1948 yang menempatkan provinsi sebagai daerah otonom. Selain itu ciri penting

¹⁰³ Ibid, hlm 400

¹⁰⁴ Ibid, hlm 400

dalam undang-undang tersebut provinsi juga berfungsi sebagai organ pemerintah pusat, yang menurut Wajong:¹⁰⁵ *pertama* undang-undang ini memberi isi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan meletakkan dasar bagi susunan pemerintahan daerah dengan hak otonomi yang rasional sebagai jalan untuk mempercepat rakyat di daerah. *Kedua* membentuk tiga tingkatan daerah yang diatur dalam suatu undang-undang. *Ketiga* memodernisasi dan mendimansir pemerintahan desa dengan status sebagai Dati III. *Keempat*, menghilangkan pemerintahan daerah yang dualistis dengan menetapkan DPRD dan DPD sebagai instansi pemegang kekuasaan tertinggi. Kelima memungkinkan daerah-daerah yang mempunyai hak asal usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri dengan status Daerah Istimewa.

Namun menurut Jimly Asshiddiqie undang-undang ini masih menyimpan beberapa persoalan diantaranya apakah suatu urusan adalah urusan pemerintah pusat atau urusan pemerintah daerah, kemudian keberagaman kesatuan masyarakat hukum dan bahwa urusan otonomi tidak konkuren dengan urusan hukum adat. Permasalahan ketiga tentang kepala daerah yang harus dipilih secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan tetapi harus pula mendapat pengesahan dari pihak berwajib, persoalan keempat mengenai pengawasa.¹⁰⁶ Selain itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ini tidak dapat berlaku dengan baik karena sebagian wilayah Republik Indonesia telah diduduki oleh Belanda lebih-lebih lagi waktu itu tentara Belanda dengan aksi polisipolinlnya yang ke II

¹⁰⁵ Ibid, hlm 401

¹⁰⁶ Ibid, hlm 401

telah menduduki Ibu Kota Yogyakarta sehingga Praktis undang-undang ini tidak dapat dijalankan.¹⁰⁷

Di era demokrasi liberal gagasan otonomi luas tidak dapat dibendung hingga dikeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dibentuk pada saat Negara Indonesia masih berdasarkan UUD Sementara, sistem yang dianut adalah otonomi riil hal itu dapat dilihat dari Pasal 31:

- 1) DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerah, kecuali urusan yang oleh UU ini diserahkan kepada penguasa lain.
- 2) Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut diatas, dalam peraturan Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia 33 pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu.
- 3) Dengan peraturan pemerintah tiap-tiap waktu, dengan memperhatikan kesanggupan dan kemampuan dari masing-masing daerah atas usul dari DPRD yang bersangkutan dan sepanjang mengenai Daerah Tingkat II dan III setelah minta pertimbangan dari DPRD setingkat atasnya urusan tersebut dapat ditambah urusan-urusan lain.¹⁰⁸

Namun banyak kalangan memandang tidak puas dengan lahirnya undang-undang ini salah satunya adalah Soetardjo, yang mengatakan salah satu kesalahan dari undang-undang ini adalah bentuk pemerintahan Dti III disamaratakan dengan daerah otonom lainnya, yaitu Dati I, Dati II dan Dati III.¹⁰⁹. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ini merupakan hasil dari kerja DPR hasil pemilu 1955 dan harapan dapat menanggulangi kemelut politik yang bermuara pada tuntutan demokratisasi pemerintahan daerah sejak awal 1950an. Karena itulah undang-undang ini menjanjikan demokratisasi pemerintah daerah dengan otonomi

¹⁰⁷ Moh Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1981) hlm 262

¹⁰⁸ Sri Kuriyah, OP, Cit hlm 31-23

¹⁰⁹ Jilmy Asshiddiqie, Op Cit, hlm 142

seluas-luasnya. Namun menurut Soertardjo undang-undang ini lebih mencerminkan negara sekikat karena pemerintahan pusat tidak memiliki kewenangan untuk menjalankan kekuasaan di daerah.¹¹⁰

Tidak lama setelah berkalunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tersebut, terjadi perubahan ketata negaraan yang terjadi pada 5 Juli 1959. Peristiwa ini dikenal dengan Dekrit 5 Juli 1959 yang kemudian mengembalikan kepada Undang-Undang Dasar 1945, akibatnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tidak berlaku lagi karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹¹¹ Pada masa ini otonomi daerah mengalami titik balik dari desentralisasi ke sentralisasi dan dikeluarkan Penperes Nomor 6 Tahun 1959 bertujuan dalam waktu sesingkat-singkatnya menertibkan pemerintahan daerah sesuai dengan semangat yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan demokrasi terpimpin, yakni berupa kontrol dan pengendalian oleh pemerintah pusat. Sistem pemerintahan daerah yang dianut oleh Penpers ini menurut The Liang Gie dikutip Sri Kusriyah¹¹² berupa:

1. Pimpinan dalam pemerintahan umum pusat di daerah dan pimpinan bidang pemerintahan daerah diletakan di tangan Kepala daerah, dengan demikian hapuslah dualisme pemerintahan daerah;
2. Berhubung sangat pentingnya kedudukan kepala daerah baik di bidang pemerintahn pusat maupun pemerintahan daerah, kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat dan diberi kedudukan sebagai pegawai negara;
3. Kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, dan oleh karena itu tidak dapat diberhentikan karena sesuatu dengan keputusan DPRD;
4. Sebagai alat pemerintah pusat, kepala daerah bertugas:
 - a. Mengurus ketertiban dan kemanan umum di daerah

¹¹⁰ Ibid, hlm 143

¹¹¹¹¹¹ Moh Kusnardi dan Hemalay Ibrahim, Op Cit hlm 267

¹¹² Sri Kusriyah Op Cit, hlm 34-35

- b. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
 - c. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah
 - d. Menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan pemerintahan pusat.
5. Sebagai alat pemerintah pusat, kepala daerah bertindak sebagai pemegang eksekutif, baik di bidang urusan rumah tangga daerah (otonom) maupun bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan.
 6. Dalam menjalankan tugasnya di bidang urusan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintahan Harian (BPH)
 7. Kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh kepala daerah tidak lagi kolegal, akan tetapi tidak boleh meninggalkan dalam permusyawaratan dalam sistem pemerintahan, anggota-anggota BPH merupakan pembantu kepala daerah dan harus bebas dari keanggotaan partai politik.
 8. DPRD menjalankan kekuasaannya, tugas dan kewajiban pemerintahan daerah menurut perundangan yang berlaku, selama tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Penetapan Presiden ini.
 9. Penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang otonomi dan tugas pembantuan tetap dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, kecuali apabila bertentangan dengan Penetapan Presiden ini.

Penpres ini kemudian di beri baju hukum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Undang-undang ini melanjutkan ide yang ada pada Penpres Nomor 6 Tahun 1959, bahkan dapat dikatakan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965 sepenuhnya mengadopsi Penpres tersebut yang mengacu pada konsep demokrasi terpimpin dalam kerangka NKRI.¹¹³ Namun berbagai pakar melihat serta melakukan keritik terhadap undang-undang tersebut, The Liang gie misalnya mengatakan undang-undang ini berbau kolonial, ia melihat dari penempatan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat yang harus mengawasi jalannya pemerintahan daerah dalam rangka menancapkan memelihara kekuasaan pusat di daerah.¹¹⁴ Hal itu dapat dilihat dari tiga macam pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, Op, Cit Hlm 405

¹¹⁴ Moh Mahfud MD, Politik Hukum.. Op, Cit Hm 263

1965, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif, hal itu memperlihatkan kecenderungan sentralisasi yang sangat kuat.¹¹⁵

Setelah runtuhnya rezim Orde Lama yang kemudian digantikan oleh rezim Orde Baru politik hukum otonomi daerah melalui TAP MPRS No XXI/MPRS/1966 yang dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Salah satu prinsip penting dalam undang-undang ini dengan jelas ditentukan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kesetabilan politik dan kesatuan bangsa.¹¹⁶

Namun beberapa pakar hukum menilai berbeda beda terhadap undang-undang ini seperti Selo Soemardjan pada periode sebelum tahun 1966 sentralisasi dimaksudkan untuk mencegah Bangsa Indonesia dari ancaman perpecahan sebagai akibat munculnya gerakan-gerakan sparatis sehingga diperlukannya satu sumber tunggal (Presiden) yang menafsirkan semua persoalan politik dengan dukungan kedudukan dominan golongan militer. maka dalam periode selanjutnya ditambah lagi dengan peran militer yang menentukan dalam kehidupan politik yang mempekuat sentralisasi. Menurut Kunjorojakti Hal serupa juga terjadi pada masa orde baru, kehidupan desentralisasi cenderung berayun kepada dua kutub, dari kutub desentralisasi dan demoktasi ke kutub sentralisasi dan autokrasi akan tetapi lebih cenderung pada sentralisasi. Ia menambahkan ada dua alasan pertama secara politik ada hubungan timbal balik dengan isu ketahanan nasional, kedua

¹¹⁵ Ibid, hlm 263

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie Op Cit , hlm 460

secara ekonomi berkaitan dengan model Neo Keynesian yang dinaut oleh teknokrat dalam pembangunan ekonomi.¹¹⁷ Para kalangan teknokrat orde baru memang lebih menyukai kebijakan yang bersifat sentralistik. Oleh karenanya wajar apabila pemerintahan daerah mengikuti kehendak dari pemerintah pusat.

Pada tahun 1990 berbagai diskursus muncul terkait dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dimana terdapat dua pendapat yang berbeda, pendapat pertama pada waktu itu undang-undang tersebut dianggap masih relevan sehingga tidak perlu diganti tinggal di implemtasikan secara maksimal dan konsisten.¹¹⁸ Alasanya yang dititik beratkan adalah otonomi pada daerah tingkat II yang merupakan dari amanah Pasal 11 Undang-Undang 5 Tahun 1974 tersebut belum terwujud, hal itu disebabkan oleh keengganan pemerintah pusat untuk mendelegasikan wewenang ke daerah, selain itu kepala daerah juga menikmati sistem sentralistik pada waktu itu sehingga mereka merasanyaman.¹¹⁹ Sedangkan pendapat kedua bahwa undang-undang tersebut harus diganti dan tidak dapat dipertahankan lagi. Karena telah menyulitkan lahirnya pemerintah yang akuntabilitasnya cukup baik dan karena itu tidak sejalan dengan aspirasi demokrasi pemerintahan.

Keadaan inilah yang kemudian memperkuat argumentasi untuk mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Konsep otonomi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dipandang sebagai penyebab dari berbagai

¹¹⁷ Ibid, hlm 407-408

¹¹⁸ M.Ryaas Rassid, *Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: LIPI Press 2007), hlm 3.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm 4.

kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintahan di daerah selama lebih dari dua dekade terakhir.

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi tahun 1998 munculnya aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi melalui sidang MPR 1998 yang dituangkan dalam ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.¹²⁰ Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah karena oleh sebagian pihak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dianggap sebagai insitrumen otoriterianisme pemerintah pusat pada waktu itu. Undang-Undang 22 Tahun 1999 merupakan wujud paradigma yang dianut era reformasi yang berbeda dengan paradigma yang dianut pada masa orde baru, dengan kata lain paradigma Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 membongkar paradigam UU Nomor 5 Tahun 1974 yang telah melahirkan pemerintahan yang berwatak sentralistik.¹²¹ Ternyata setelah berlakunya undang-undang tersebut masih terdapat kelemahan didalamnya .

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 gubernur/kepala daerah tidak mengontrol bupati/walikota sehingga Menurut Jimly Asshiddiqie berlakunya undang-undang daerah ini memberikan kesulitan gubernur/kepala daerah provinsi mengakomodir bupati/walikota dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan.¹²² Oleh karena itu dalam rangka mengatasi kesulitan yang timbul didalam Undang-Undang 22 Tahun 1999 maka pada tahun 2004 disusun undang-

¹²⁰ Ni'Matul Huda, Hukum ... *op., cit*, hlm 92.

¹²¹ Moh Mahfud MD, Membangun Politik... Op Cit, hlm 222

¹²² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer 2008), hlm 409.

undang baru yang akhirnya disahkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-Undang tersebut terdapat banyak perubahan diantaranya dikembalikannya hubungan hirarkis antara pememrintah pusat dan daerah provinsi dan juga pemerintahan provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Seiring perkembangan zaman, dinamika penyelenggaraan pemerintahan di Indonesai terus bergulir berbagai tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintahan daerah. Yang mana Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak dapat mengakomodir perkembangan yang terjadi seperti halnya disebutkan pada konsideran Undang-Undang 23 Tahun 2014 bahwa Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, serta evesiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta dengan memperhatikan peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, dan juga untuk meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹²³

¹²³ Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan Pertama (Lhoksumawe: Unimal Press, 2016), hlm 63.

Oleh karena itulah kemudian lahir Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015. Adapun kewenangan pemerintah daerah lebih terperinci diatur di BAB IV Urusan pemerintah, urusan pemerintah dibagi menjadi tiga pertama urusan pemerintahan absolute, konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan ablosut dipasal 10 ayat (1) yang menjadi kewenangan pemrintah pusat diataranya¹²⁴:

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Urusan tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri atau juga melimpahkan wewenang kepada instansi vartikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Sedangkan urusan pemerintah daerah terdiri dari urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Untuk urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diatur di pasal 12 ayat (1) diantaranya¹²⁵ :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

¹²⁴ Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹²⁵ Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Selain urusan-urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ada juga urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar pasal 12 ayat (2) diataranya¹²⁶ :

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Adapun urusan pemerintahan pilihan diatur di Pasal 12 ayat (3) yang berbunyi Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Begitu juga dengan urusan umum yang meliputi sebagaimana diatur di pasal 25 ayat (1):

¹²⁶ Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
 - c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
 - d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 - g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.
- a. Berdasarkan Pasal 25 ayat (2) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.

Oleh karenanya secara konstitusional kewenangan daerah sudah diatur secara jelas oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu pemerintah daerah diberikan kemandirian dalam melaksanakan pemerintahannya di daerah berdasarkan prinsip demokratisasi dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat yang ada di daerah tersebut.

BAB III

TINJAUAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan konsekuensi dianutnya sistem *civil law* yang menekankan pada hukum tertulis, oleh karena Indonesia menganut sistem hukum *civil law* maka jelas hukum di Indonesia lebih pada hukum tertulis dibandingkan dengan hukum tidak tertulis. Walaupun kemudian Indonesia juga mengakui adanya hukum tidak tertulis. Namun demikian secara nyata hukum di Indonesia didominasi oleh hukum tertulis yang disebut dengan istilah peraturan perundang-undangan.

Istilah tentang perundang-undangan dirujuk dari bahasa Belanda berasal dari kata *wet* yakni undang-undang. Kemudian disebut dengan kata *wettelijke* yang diartikan sebagai perundang-undangan. Jadi istilah perundang-undangan merupakan terjemahan dari kata *wettelijke Regeling*.¹²⁷

Sedangkan beberapa ahli hukum secara berbeda-beda menurut Bagir Manan dalam Saifudin¹²⁸ misalnya berpendapat bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti materiil dengan undang-undang dalam arti formal, undang-undang dalam arti materiil diartikan sebagai setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedangkan undang-

¹²⁷Nurul Qomar dan Farah Syah Reza, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Makasar: CV Social Politic Genius, 2020) Hlm 5.

¹²⁸ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm 23.

undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh presiden dengan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat.

Berbeda halnya dengan pendapat Maria Farida Indrati S¹²⁹ menurutnya Istilah perundang-undangan (*legislation wetgeving atau gesetgebug*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai pengertian yang berbeda, dalam pengertian kamus umum yang berlaku istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Istilah *wetgeving* diartikan sebagai pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan dari undang-undang negara sedangkan istilah *gesetgebug* diterjemahkan dalam pengertian perundang-undangan.

Begitu juga halnya dengan Jimly Asshiddiqie dalam bukunya perihal undang-undang memiliki pendapat yang berbeda tentang pengertian peraturan perundang-undangan, melihat pada bentuk huruf “Undang-Undang” dipahami dalam pengertian undang-undang yang sudah tertentu (definitif) sedangkan undang-undang dengan huruf “undang-undang” diartikan undang-undang dalam arti umum, sehingga “undang-undang” adalah genus sedangkan “Undang-Undang” adalah perkataan yang terkait dengan undang-undang tertentu atau dikaitkan dengan nama tertentu. Lebih lanjut Jimly mengatakan bentuk peraturan yang dibuat oleh legislatif untuk maksud mengikat secara umum dapat dikatakan sebagai *enactec law, statute law* atau undang-undang dalam arti luas sedangkan untuk pengertian undang-undang dalam arti sempit adalah *legislative act* karena dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama oleh eksekutif.¹³⁰

Pandangan Jimly tersebut lebih pada melihat dari dua aspek pengertian dalam arti yang lebih umum dan dalam arti yang bersifat konkrit berbeda dengan pandangan Jimly. Enny Nurbaningsih mengatakan bahwa perundang-undangan pada hakikatnya pertama, mengandung makna proses pembentukan peraturan perundang-undangan kedua keseluruhan produk peraturan negara yang dikeluarkan di tingkat pusat dan daerah.¹³¹ H.A.S. Natabah mengatakan bahwa umumnya para ahli hukum tata negara dan hukum administrasi negara Indonesia

¹²⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm 10.

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Depok: Rajawali Press, 2020), hlm 21.

¹³¹ Enny Nurbaningsi, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm 89.

peraturan perundang-undangan adalah sebagai aturan tertulis yang dibentuk/dibuat oleh lembaga dan pejabat yang berwenang untuk ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹³²

Hal serupa diungkapkan oleh P.J.P Tak pengertian perundang-undangan dalam pengertian materiil dengan rumusan suatu keputusan dari suatu organ yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, maka isi peraturan itu mengikat masyarakat. Peraturan perundang undangan itu mengikat secara umum tidak berlaku terhadap peristiwa individu tertentu karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa tertentu lebih tetap sesuatu yang mengikat secara umum¹³³

Sedangkan pengertian peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di pasal 1 angka 2 menyatakan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Definisi ini kemudian jauh mengalami perubahan pasca dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang¹³⁴ yang juga mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang dinyatakan tidak berlaku lagi, di pasal 1 angka 2 menyebutkan Peraturan Perundang-Undang adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa dalam pengertian peraturan perundang-undangan tidak memiliki definisi yang tunggal pada aspek teoritik

¹³² Nurul Qomar dan Farah Syah Reza, *Op., Cit.*, hlm 8

¹³³ *Ibid*, hlm 9

¹³⁴ Diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

sebab semua memiliki argumentasi dan dasar teoritis masing-masing terhadap peraturan perundang-undangan, Namun demikian, sebagai negara hukum yang berdasarkan atas peraturan perundang-undangan maka rujukan dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah asas apabila dilihat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki pengertian dasar, dasar cita-cita, dan hukum dasar.¹³⁵ Pengertian yang serupa juga ditemukan dalam kamus ilmiah populer pengertian asas adalah dasar pokok; dasar, prinsip, fundamen.¹³⁶ Kedua pengeritan tersebut secara prinsip tentunya memiliki kesamaan, maka dapat dikatakan asas merupakan dasar yang harus diikuti. Sedangkan asas hukum diartikan sebagai aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkrit dan pelaksanaan hukum. Adapun beberapa sarjana hukum yang berpendapat tentang asas hukum diantaranya :

- a) Bellefroid, menyatakan asas hukum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum umum merupakan pengendapan dari hukum positif.
- b) P.Scholten asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan

¹³⁵ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/asas> diakses pada senin 1 juni 2021

¹³⁶ Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Arkola 2001), hlm. 54

sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu harus ada.

- c) Eikema Hommes asas hukum diartikan bukanlah norma-norma hukum kongkrit tetapi ia adalah landasan yang paling kuat dan paling luas lahirnya peraturan hukum yang berlaku. Asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.
- d) Satjipto Rahardjo menyatakan asas hukum adalah unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum.¹³⁷
- e) Sudikno Martokusumo asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum kongkrit melainkan merupakan pemikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dikemukakan dengan mencari dari sifat-sifat umum dari peraturan yang kongkrit tersebut.¹³⁸

Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa asas hukum merupakan prinsip atau petunjuk dasar yang bersifat umum dalam membentuk peraturan hukum positif.

Oleh karenanya peraturan perundang-undangan merupakan hukum positif maka dalam pembentukannya harus memperhatikan asas-asas hukum. Asas hukum pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi pedoman dan rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹³⁹

Menurut I.C Van Der Vlies¹⁴⁰ dalam bukunya *handboek wetgeving* membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menjadi lima bagian:

¹³⁷ Zaeni Asyhadie dan Arif Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Depok: PT Raja Grafasindo Persada 2013), hlm. 135-136

¹³⁸¹³⁸ Nimatul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Nusa media 2011), hlm 21

¹³⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 2*, (Yogyakarta: PT Kanisius 2020), hlm 321.

¹⁴⁰ IC Van der Vlies diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan* diterbitkan oleh Direktorat Jendral Peraturan perundang-undangan departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm 258-281.

- a) Asas tujuan yang jelas
Asas ini terdiri dari tiga tingkatan pertama kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang dibuat, kedua tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat, ketiga tujuan dari berbagai bagian dalam pembentukan peraturan dalam peraturan.
- b) Asas organ yang tepat
Asas ini menghendaki agar suatu organ memberikan penjelasan bahwa pembentukan suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya dan agar suatu organ, khususnya pembentukan peraturan perundang-undangan, memberikan alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskan kepada orang lain.
- c) Asas urgensi
Jika tujuannya sudah dirumuskan secara jelas masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu harus memang dicapai dengan membuat suatu peraturan.
- d) Asas kemungkinan pelaksanaan
Di dalam literatur asas ini disebut pula asas kemungkinan-penegakan, asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan, diantaranya harus ada dukungan sosial yang cukup, sarana yang memadai bagi organ atau dinas yang akan melaksanakan suatu peraturan dukungan keuangan yang cukup dan sanksi-sanksi yang sesuai
- e) Asas konsensus
Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya. Cara konsensus akan dicapai harus diuraikan dalam suatu laporan.

Agar peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan yang baik maka jelas asas-asas diatas maka harus terpenuhi. Hal serupa juga disampaikan oleh Menurut A. Hamid S Attamimi yang diikuti oleh Maria Farida Indarti¹⁴¹ berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah yang memenuhi asas-asas formal maupun asas materil ia membagi asas tersebut sebagai berikut :

- a). Asas-asas Formal
 - 1) Asas tujuan yang jelas;

¹⁴¹ Maria Farida indrati S., *Op., Cit.*, hlm. 325.

- 2) Asas perlunya pengaturan yang jelas;
- 3) Asas organ/lembaga yang tepat;
- 4) Asas materi muatan yang tepat;
- 5) Asas dapat dilaksanakan dan dapat dikenali.

b). Asas-asas materiil dengan rincian sebagai berikut :

- 1) Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
- 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum; dan
- 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan¹⁴² Pasal 5 dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan
Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.¹⁴³
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
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.¹⁴⁴
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
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.¹⁴⁵
- d. Dapat dilaksanakan
Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan

¹⁴² Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁴³ Penjelasan pasal 5 huruf a

¹⁴⁴ Penjelasan pasal 5 huruf b

¹⁴⁵ Penjelasan pasal 5 huruf c

perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.¹⁴⁶

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
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.¹⁴⁷
- f. Kejelasan rumusan
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.¹⁴⁸
- g. Keterbukaan.
Asas keterbukaan 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.¹⁴⁹

Sedangkan pada Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. Pengayoman
Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.¹⁵⁰
- b. Kemanusiaan
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.¹⁵¹
- c. Kebangsaan
Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang

¹⁴⁶ Penjelasan pasal 5 huruf d

¹⁴⁷ Penjelasan pasal 5 huruf e

¹⁴⁸ Penjelasan pasal 5 huruf f

¹⁴⁹ Penjelasan pasal 5 huruf g

¹⁵⁰ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf a

¹⁵¹ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf b

majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵²

d. Kekeluargaan

Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.¹⁵³

e. Kenusantaraan

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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵⁴

f. Bhinneka tunggal ika

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka 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.¹⁵⁵

g. Keadilan

Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.¹⁵⁶

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

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.¹⁵⁷

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.¹⁵⁸

j. Keimbangan, keserasian, dan keselarasan.

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.¹⁵⁹

¹⁵² Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf c

¹⁵³ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf d

¹⁵⁴ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf e

¹⁵⁵ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf f

¹⁵⁶ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf g

¹⁵⁷ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf h

¹⁵⁸ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf i

¹⁵⁹ Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) huruf j

Oleh karenanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas hukum, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak bersifat diskriminatif dan berkeadilan.

C. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Dalam negara hukum demokrasi modern sudah menjadi pengetahuan umum bahwa kekuasaan dibagi atas tiga cabang kekuasaan, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam hal kekuasaan yang membentuk sebuah aturan adalah lembaga legislatif yang merupakan representasi dari rakyat sebagaimana rakyat memberikan mandat kepada dewan perwakilan rakyat untuk mewakili dari kehendak rakyat melalui institusi politik formal sedangkan lembaga kekuasaan yang menajalankan dari aturan yang dibuat adalah lembaga eksekutif.

Berdasarkan pandangan di atas maka satu satunya sumber legitimasi yang otentik bersumber dari negara, untuk menetapkan suatu norma hukum yang berbentuk peraturan. Norma-norma hukum yang bersifat dasar biasanya dituangkan di dalam undang-undang dasar yang merupakan peraturan tertinggi sedangkan hukum yang berada dibawah undang-undang dasar adalah undang-undang yang merupakan peraturan yang dibuat oleh lembaga legislator.¹⁶⁰

Secara umum peraturan yang dibuat dengan mekanisme formal memiliki tingkatan muatan materi yang berbeda-beda begitu pula halnya dengan peraturan perundang-undangan. Artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

¹⁶⁰ Nimatul Huda, *Op., Cit.*, hlm 92-93

antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya tidak saling bertentangan.

Istilah materi muatan undang-undang pertama kali dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi dalam majalah hukum dan pembangunan No 3 Tahun ke IX, Mei 1979 sebagai terjemahan dari *het eigenerding onderwerp wet*. Istilah tersebut digunakan oleh Thorbecke dalam *Aantekening op de Grondwet*, yang dalam pemberitaannya Grondwet meminjam pemahaman dari wet hanyalah orang atau badan hukum yang membentuknya sebagaimana halnya dengan *grondwet* lainnya.¹⁶¹

Para ahli umumnya berpendapat bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan dalam arti formil wet atau formell gesez tidak dapat ditentukan ruang lingkupnya undang-undang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat atau kedaulatan raja. Berbeda dengan pendapat Hamid S. Attamimi bahwa materi muatan menjadi penting untuk diteliti dan dicari.¹⁶² Dalam konteks Indonesia setiap materi muatan menunjukkan adanya hubungan fungsional antara peraturan satu dengan peraturan lainnya.

Bagir Manan sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matu Huda muatan materi adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu. Lebih lanjut ia mengatakan saat ini belum pernah ada satu ketentuan atau ajaran yang memastikan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan.¹⁶³

¹⁶¹ Maria Farida Indarti S. *Op., Cit.*, hlm 283

¹⁶² *Ibid*, hlm 284

¹⁶³ Nimatul Huda, *Op., Cit.*, hlm 96

Dari pengertian di atas dapat dikatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan merupakan muatan norma hukum yang ada di dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan kedudukan peraturan perundang-undangan tersebut. Untuk lebih jelas mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat sebagai berikut:

1. Materi Muatan Undang-Undang

Undang-undang merupakan produk hukum tertulis yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beserta Pemerintah (Presiden). Dalam pembentukannya tentu harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dan selaras dengan konstitusi.

Oleh karenanya Undang-Undang merupakan tempat menyelenggarakan aturan-aturan pokok dalam Undang-Undang Dasar. Undang-Undang berisi norma-norma hukum yang bersifat umum, maka dari itu dapat dikatakan undang-undang merupakan peraturan yang memiliki cakupan yang paling luas jangkauan materi muatannya. Menurut Soehino¹⁶⁴ ada 4 hal yang harus menjadi materi muatan-undang-undang yaitu :

- a. Materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan undang-undang
- b. Materi yang menurut ketetapan MPR garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang

¹⁶⁴ Ibid, hlm 97

- c. Materi yang memuat ketentuan pokok, harus dilaksanakan dengan undang-undang
- d. Materi yang mengikat umum, seperti pembebanan kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara yang memuat keharusan atau larangan.

Berbeda halnya dengan Maria Farida yang mengutip pendapat dari A.Hamid Attamimi mengatakan dapat ditemukan adanya sembilan butir materi muatan dari undang-undang di Indonesia yaitu hal-hal:¹⁶⁵

- a. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan TAP MPR
- b. Yang mengatur ketentuan lebih lanjut undang-undang
- c. Yang mengatur hak-hak Asasi Manusia
- d. Yang mengatur hak dan kewajiban warga negara
- e. Mengatur tentang pembagian kekuasaan negara
- f. Yang mengatur organisasi pokok-pokok lembaga-lembaga tinggi negara
- g. Yang mengatur pembagian wilayah/daerah wilayah
- h. Yang mengatur siapa warga negara dan memperoleh/kehilangan warga negara.
- i. Yang dinyatakan oleh undang-undang untuk diatur oleh undang-undang.

Lebih lanjut ia mengatakan sembilan butir itu ditujukan untuk pena-pena penguji apakah suatu materi muatan peraturan perundang-undangan negara termasuk kedalam muatan materi perundang-undangan atau tidak.¹⁶⁶

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan-Pembentukan Peraturan perundangan muatan materi undang-undang dapat ditemukan di Pasal 8 yaitu:¹⁶⁷

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - 1) Hak Asasi Manusia;
 - 2) hak dan Kewajiban warga negara;
 - 3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - 4) wilayah negara dan pembagian daerah;

¹⁶⁵ Maria Farida Indarti S., *Op., Cit.*, hlm 291

¹⁶⁶ Ibid, hlm 292.

¹⁶⁷ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- 4) Kewarganegaraan dan kependudukan;
- 6) Keuangan negara;
- b. Diperintahkan oleh Suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang juga mencabut dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat tambahan terhadap materi muatan undang-undang yang terdapat di Pasal 10 yaitu :

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi :
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;
 - dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Selain berada di ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menurut Jimly dalam bukunya perihal undang-undang ada materi mutlak yang bersifat khusus yang hanya dapat dituangkan dalam undang-undang beberapa hal yang bersifat khusus tersebut berupa pengelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur, tindakan pencabutan undang-undang sebelumnya, perubahan ketentuan undang-undang, penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, pengesahan suatu perjanjian internasional penentuan mengenai pembebanan saksi pidana dan ketentuan mengenai penyidikan, penuntutan dan penjatuhan vonis.¹⁶⁸

- a. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie *Op., Cit.*, hlm 147

Menurut tinjauan historis perpu merupakan salah satu jenis peraturan pemerintah, jenis peraturan pemerintah yang pertama yaitu untuk melaksanakan perintah dari undang-undang sebagaimana yang tertuang di Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan ini memberikan penjelasan bahwa Presiden mempunyai hak untuk membentuk peraturan. Sedangkan Peraturan pemerintah yang kedua yakni sebagai pengganti undang-undang yang dibentuk berdasarkan ihwal kegentingan yang memaksa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pengganti undang-undang.¹⁶⁹

Meskipun presiden memiliki kewenangan untuk membentuk Perpu tentunya tetap ada batasan untuk presiden mengeluarkan Perpu. Alasan Presiden mengeluarkan Perpu karena adanya ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 menetapkan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud pasal 22 ayat (1) yaitu *pertama* adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang, *kedua* Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan ketiga kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara

¹⁶⁹ Cipto Prianto, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal konstitusi*, Vol 17 No 2 Juni 2020 hlm 467-471

prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.¹⁷⁰

Dari putusan Mahkamah Konstitusi dilihat bahwa perpu berguna untuk mengisi kekosongan hukum dalam keadaan yang mendesak. Hal itu upaya yang dilakukan oleh pemerintah guna memberikan perlindungan terhadap warga negara, sebab pemerintah tidak boleh bertindak tanpa ada hukum yang mengatur hal itu guna menghindari adanya kesewenang wenangan.

Dalam pembentukan perpu didasarkan atas pandangan subjektif dari presiden terhadap kondisi darurat yang memerlukan dasar hukum untuk mengatasi terhadap permasalahan yang harus dihadapi. Walaupun didasarkan atas kondisi subjektif Presiden penilaian di akhir akan tetap diputuskan oleh DPR apakah perppu itu dapat diterima atau ditolak.

Oleh karenanya menurut Maria Farida Indrati S Perpu itu jangka waktunya terbatas (sementara) sebab secepat mungkin harus diminta persetujuan pada DPR yaitu pada persidangan berikutnya, apabila Perpu itu disetujui oleh DPR maka akan menjadi Undang-undang jika ditolak maka harus dicabut.¹⁷¹ Keadaan itu memberikan ruang terbatas terhadap Lembaga Legislator tersebut, hal itu disebabkan DPR tidak dapat melakukan perubahan terhadap substansi Perpu tersebut dengan kata lain DPR hanya dapat menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya. Dengan demikian maka dalam Pembentukan Perpu Presiden harus memperhatikan Putusan MK sebagai rambu rambu untuk mengeluarkan Perpu.

¹⁷⁰ putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

¹⁷¹ Maria Farida Indarti S. *Op., Cit.*, hlm 231-232

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, Pasal 11 bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan Undang-Undang.

2. Materi Muatan Peraturan Pemerintah

Dalam ketentuan pasal 5 ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya berdasarkan ketentuan ini peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang.¹⁷² Oleh karenanya substansi peraturan pemerintah tidak boleh keluar dari yang diperintahkan oleh undang-undang.

Menurut Maria Farida Indrati S Peraturan Pemerintah merupakan peraturan delegasi yang menyelenggarakan dua hal *pertama* pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang, *kedua* menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang mengatur meskipun tidak tegas menyebutkannya, apabila suatu undang-undang memerlukan pengaturan lebih lanjut sedangkan di dalam ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara tegas untuk diatur dengan peraturan pemerintah maka presiden dapat membentuk peraturan pemerintah sepanjang itu pelaksanaan dari ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷³

Oleh karena itulah materi muatan dari peraturan pemerintah tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang terdapat di pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”. Dalam penjelasannya Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk

¹⁷² Nimatul Huda, *Op., Cit.*, hlm 103

¹⁷³ Maria Farida Indarti S, *Op., Cit.*, hlm 169-171

melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

3. Materi Muatan Peraturan Presiden

Peraturan Presiden tidak dikenal pada ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1996 dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang ada hanya Keputusan Presiden. Peraturan Presiden baru muncul di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana terdapat di Pasal 7 ayat (1) huruf d.¹⁷⁴ Peraturan Presiden ialah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Berdasarkan penjelasan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 “Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”.¹⁷⁵

Penjelasan mengenai Peraturan Presiden juga tidak jauh berbeda dengan penjelasan yang ada di Pasal 13 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 di dalam penjelasannya menyebutkan bahwa “Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya”.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Ahmad Husen” Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan, *Lex Scientia Law Review*, Volume 3 No. 1, Mei 2019, hlm 70

¹⁷⁵ Penjelasan pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, undang-undang ini telah dicabut dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁷⁶ Penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan Peraturan Presiden menjadi kewenangan Presiden dalam menentukan guna menyelenggarakan perintah dari undang-undang atau peraturan pemerintah. Adapun materi muatan Presiden ada 3 (tiga) jenis, yaitu:

- a. Yang diperoleh dari kewenangan atribusi yang dimiliki presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. materi muatan Perpres ini didasarkan langsung pada ketentuan Pasal 4 ayat 1 (1) UUD 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat pengaturan dan menjadi materi keputusan tidak tertentu muatannya.
- b. Yang didasarkan pada undang-undang yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Perpres
- c. Yang didasarkan pada PP yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres Materi muatan Peraturan Presiden yang demikian tertentu lingkungannya.¹⁷⁷

Menurut Maria Farida Indrati fungsi dari Peraturan Presiden meliputi, *satu* menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, *dua* menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas menyebutkannya *ketiga* menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam peraturan pemerintah meski tidak tegas-tegas menyebutkannya.¹⁷⁸

Dengan demikian peraturan presiden tetap memiliki batasan terkait dengan materi muatan perpres sehingga tidak kelair dari apa yang diperintahkan oleh undang undang atau peraturan pemerintah.

¹⁷⁷ Nimatul Huda, *Op., Cit.*, hlm 108

¹⁷⁸ Maria Farida Indrati S, *Op., Cit.*, hlm 271

D. Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Meminjam pengertian dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 1 angka 7 yang menyebutkan peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama oleh Gubernur. Di Pasal 1 angka 8 menyebutkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dari pengertian yang terdapat didalam undang-undang tersebut menunjukan secara langsung terhadap lembaga yang membentuk peraturan daerah. Menurut Jimly peraturan daerah merupakan peraturan yang bersifat lokal, yang dalam literatur disebut juga dengan *local wet* atau *local state*.¹⁷⁹ Peraturan daerah yang bersifat lokal ini tentu berimplikasi terhadap ruang lingkup daya berlakunya peraturan daerah tersebut. Peraturan daerah merupakan produk dari legislatif yang melibatkan peran dari wakil-wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh wakil rakyat.

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Kepala Daerah yang berlakunya daya berlakunya terbatas terhadap daerah perda itu dibuat.

¹⁷⁹ Jimly Ashhidique, *Op., Cit.*, hlm 63

2. Kedudukan Perda Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Peraturan daerah (Perda) merupakan peraturan yang paling bawah jika dilihat dari sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dikatakan Hans Kelsen bahwa tatanan hukum bukanlah sistem norma yang terkoordinir yang berkedudukan sama melainkan sebuah hirarki norma hukum dengan berbagai jenjang.¹⁸⁰

Hal itu sejalan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menempatkan peraturan daerah dalam hirarki peraturan perundang-undangan.¹⁸¹

Jika dilihat dari sejarahnya eksistensi perda secara formal baru ada setelah reformasi yang menempatkan perda dalam hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap MPR No III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata peraturan perundang-undangan.¹⁸² Berdasarkan Tap MPR tersebut hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- b. Undang-Undang Dasar 1945
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- d. Undang-Undang

¹⁸⁰ Hans Kelsen, *Pure Theori Of Law* (Berkely University of California Press 1978) diterjemahkan oleh Raisul Muttaqin dan disunting oleh Nurainun Mangunsong, *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Nusa Media 2013) Hlm 244

¹⁸¹ Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi wewenanga mengatur dalam era Otonomi Luas*, (Depok: Rajawali Press, 2019) Hlm 1.

¹⁸² Ibid, hlm 243

- e. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- f. Peraturan Pemerintah
- g. Keputusan Presiden
- h. Peraturan daerah.

Perda yang dimaksud dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi perda provinsi atau perda perda kabupaten kota. Dalam berlakunya perda provinsi dan perda kabupaten/kota memiliki kesejajaran artinya tidak ada hubungan hirarki antara pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten. Oleh karena itulah menurut Enny pada masa berlakunya Tap MPR No III /MPR/2000 hampir tidak pernah mengacu pada perda provinsi sehingga perda kabupaten tidak pernah selaras dengan perda provinsi bahkan menurutnya terjadi tumpang tindih aturan.¹⁸³

Menurut Ni'matul Huda keberadaan Tap MPR No III/MPR/2000 untuk menyempurnakan Tap MPRS No XX/MPRS/1996 namun nyatanya Tap MPR tersebut masih terdapat kelemahan.¹⁸⁴ Akibat dari ketidak sempurnaan tap MPR tersebut kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 di Pasal 7 ayat (1) huruf e dimana peraturan daerah terdiri dari peraturan daerah provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama gubernur sedangkan Peraturan daerah kabupaten Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota.

¹⁸³ Ibid, hlm 235

¹⁸⁴ Ni'matul Huda, *Op., Cit.*, hlm 75

Namun setelah berlakunya Undang-Undang 10 Tahun 2004 masih juga terdapat kelemahan diantaranya:¹⁸⁵

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan kepastian hukum;
- b. Teknik perumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Penguraian materi yang sesuai dengan materi yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Oleh karena kelemahan tersebut maka pada tanggal 12 Agustus Tahun 2011 pemerintah telah mengundangkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang juga mencabut dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dengan lahirnya undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat perbedaan di hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1.

UU Nomor 10 Tahun 2004	UU Nomor 12 Tahun 2011
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;	2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Peraturan Pemerintah;	3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Presiden;	4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Daerah.	5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah provinsi	

¹⁸⁵ Ibid hlm 84

7. Peraturan Daerah kabupaten/kota 8. Peraturan Desa	6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
---	---

Dari isi tabel tersebut dapat dilihat perbedaan hirarki peraturan perundang-undangan antara Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dimana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 keberadaan Peraturan daerah disejajarkan antara peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten kota sedangkan didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 kedudukan peraturan daerah provinsi lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Sebagaimana dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸⁶

3. Penyusunan Peraturan Daerah

Sebagaimana diketahui bahwasanya pembentukan peraturan merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan juga Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Undang-Undang tersebut pembentukan peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Berkaitan dengan pembentukannya mengacu pada Undang-Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan dan juga pada

¹⁸⁶ Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum daerah.

Berdasarkan Pasal 56 Undang-Undang 12 Tahun 2011 dikatakan bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berasal dari DPRD atau Gubernur. Rancangan peraturan daerah tersebut harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.¹⁸⁷

Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi mengenai :

- a. Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan daerah Provinsi
- b. Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi,
Disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.¹⁸⁸

Penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik.¹⁸⁹ Dalam Pasal 58 Undang-Undang 12 Tahun 2011 telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 yang berbunyi pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan peraturan daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.¹⁹⁰ Sedangkan pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsep dari gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang

¹⁸⁷ Lihat Pasal 56 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁸⁸ Lihat Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁸⁹ Lihat Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹⁰ Lihat Pasal 58 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁹¹

Rancangan peraturan daerah provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus bidang legislasi ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan peraturan DPRD provinsi.¹⁹² Lebih lanjut rancangan peraturan daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat Pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar gubernur kepada Pimpinan DPRD Provinsi.¹⁹³

Ketentuan mengenai penyusunan peraturan daerah provinsi menurut Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

4. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur, Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara

¹⁹¹ Lihat Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

¹⁹² Lihat Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹³ Lihat Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011

pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.¹⁹⁴

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.¹⁹⁵

Berdasarkan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Ketentuan mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁹⁶

Untuk penetapan rancangan peraturan daerah provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah provinsi.¹⁹⁷ Penyampaian rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari dihitung sejak tanggal persetujuan bersama.¹⁹⁸

Rancangan peraturan daerah provinsi ditetapkan oleh gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.¹⁹⁹ Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi tidak

¹⁹⁴ Lihat Pasal 75 ayat (1),(2),(3) dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹⁵ Lihat Pasal 76 ayat (1),(2) dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹⁶ Lihat Pasal 77 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹⁷ Lihat Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹⁸ Lihat Pasal 78 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

¹⁹⁹ Lihat Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

ditandatangani oleh gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.²⁰⁰

Dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁰¹



²⁰⁰ Lihat Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

²⁰¹ Lihat Pasal 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Politik Hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlingan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

1. Latar belakang lahirnya Peraturan Daerah

Jika ditelusuri dari naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan. Pembentukan peraturan daerah ini didasari pada peningkatan kesejahteraan petani dan nelayan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari tujuan pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang meliputi perlindungan segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu Pancasila yang terdapat di alinea pembukaan UUD 1945 berisikan nilai-nilai luhur yang merupakan tujuan dan dasar negara serta falsafah hidup bangsa.²⁰²

Pancasila sebagai landasan ideologi nasional merupakan tujuan nasional bangsa adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Landasan Ideologi Pancasila dalam pemberdayaan petani dan nelayan dalam sistem distribusi pangan mengamankan dan memberikan arah bahwa perlindungan petani dan nelayan harus diarahkan kepada pembangunan ekonomi

²⁰² Ibid, hlm 1

untuk memajukan kesejahteraan umum bangsa dan seluruh rakyat Indonesia khususnya petani dan nelayan.²⁰³

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bumi air dan kekayaan alam didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Pasal 33 ayat (3), dan perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan berkelanjutan berwawasan lingkungan kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi berdasarkan Pasal 33 ayat (4). Berdasarkan landasan konstitusional tersebut maka pemberdayaan petani dan nelayan dalam subsistem distribusi pangan dapat diharapkan meningkatkan kesejahteraan petani dan nelayan yang pada gilirannya menguatkan ekonomi nasional.²⁰⁴

Wawasan nusantara merupakan wawasan nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 yaitu cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara berdasarkan landasan tersebut maka pemberdayaan petani dan nelayan dalam subsistem distribusi pangan guna ketahanan pangan diarahkan dan diatur demi menjaga keadilan, keserasian, dan keterpaduan kelompok masyarakat maupun daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan

²⁰³ Ibid, hlm 2

²⁰⁴ Ibid, hlm 2

sosial budaya dan politik. Kondisi pemberdayaan petani dan nelayan dapat tergambar dalam kehidupan umum petani dan nelayan.

Dalam persepektif pemberdayaan apa yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta dapat dilihat sebagai berikut:

1. Keberpihakan dan dukungan dari pemerintah masih jauh dari harapan, upaya pemberdayaan petani dan nelayan belum dilakukan secara optimal. Oleh karenanya diperlukan regulasi yang berpihak terhadap pemberdayaan petani dan nelayan. Selain itu distribusi hasil pertanian dan perikanan masih belum terlindungi dari tengkulak dan lemahnya daya tawar petani karena tidak memiliki informasi pasar. Pemerintah belum memiliki sistem jaminan pemasaran hasil pertanian dan perikanan selain beras.
2. Kualitas SDM petani dan nelayan
Secara umum keadaan pendidikan masih dikeluhkan hal itu disebabkan berdasarkan rata-rata petani dan nelayan Indonesia baru Tamat SMP atau lebih rendah. Kesulitan ekonomi memaksa petan dan nelayan tidak mampu membayar biaya pendidikan tinggi. Sementara penyuluhan pertanian dan perikanan tidak lagi intens seperti masalalu, apalagi dengan usaha distribusi pangan maupun kewirausahaan. Begitu juga dengan pemanfaatan teknologi yang dimiliki petani dan nelayan masih tergolong lemah hal ini mempersulit petani dan nelayan untuk mengadopsi perkembangan teknologi.
3. Infrasstruktur sarana prasarana
Kondisi infrasstruktur desa dan pesisir masih jauh jika dibandingkan dengan perkotaan padahal inftarestruktur jalan desa merupakan hal yang vital bagi distribusi hasil pertanian dan perikanan.
4. Kelembagaan yang menaungi dan memfasilitasi kepentingan petani dan nelayan, Koprasi unit desa yang selama ini menjadi badan usaha milik petani dan nelayan belum dapat di optimalkan peran dan fungsinya hal ini disebabkan oleh lemahnya pendampingan yang dilakukan oleh pemerintah. Koprasi mengalami kesulitan dalam kemampuan permodalan.
5. Permodalan yang dimiliki petani dan nelayan
Kondisi perekonomian petani dan nelayan masih sangat memperhatikan dalam mencukupi kehidupan sehari-hari dan modal kerja untuk bertani dan nelayanpun masih sulit apalagi untuk modal usaha perdagangan sangat terbatas, dan juga akses terhadap permodalan masih sangat terbatas.²⁰⁵

²⁰⁵ Ibid, hlm 3-5

Dalam Naskah Akademik pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang menjadi dasar filosofis sosiologis dan yuridis sebagai berikut²⁰⁶ :

a. Landasan Filosofis

Pemerintah negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*nachtwakerstaat*) negara tidak hanya ditempatkan sebatas penjaga ketertiban semata, tetapi juga dimungkinkan ikut serta dalam segala aspek kehidupan masyarakat.

Tujuan negara dalam konsep negara hukum kesejahteraan tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan setiap warganya. Sebagai sebuah negara, Indonesia juga mempunyai tujuan bernegara. Tujuan bernegara tersebut tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan

²⁰⁶ Ibid, hlm 60-63

setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang efektif dan efisien demi terwujudnya pembangunan manusia yang adil dan merata.

Sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan pembangunan Petani dan Nelayan diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan Petani dan nelayan. Bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur serta untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga negara, negara menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya petani dan nelayan secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

b. Landasan Sosiologis

Perlindungan petani dan nelayan adalah segala upaya untuk membantu Petani dan nelayan menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi dan kepastian usaha, harga komoditas pertanian dan perikanan, ketersediaan lahan, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.

Perlindungan petani dan nelayan dilakukan melalui ketersediaan prasarana petani dan nelayan, kemudahan memperoleh sarana produksi pertanian dan perikanan, kepastian usaha yang meliputi jaminan penghasilan karena program pemerintah, jaminan ganti rugi akibat gagal panen, Asuransi pertanian dan perikanan, menciptakan kondisi harga komoditas yang menguntungkan petani dan nelayan (risiko harga dan

pasar), penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim dengan membangun sistem peringatan dini.

Sedangkan pemberdayaan Petani dan nelayan adalah segala upaya untuk mengubah dan mengembangkan pola pikir, peningkatan usaha tani penumbuhan dan penguatan kelembagaan Petani dan nelayan melalui pengelolaan sumber daya alam secara lestari dan berkelanjutan guna meningkatkan kesejahteraan Petani dan nelayan.

Pemberdayaan petani dan nelayan dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil dan nelayan, pengutamaan hasil pertanian dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, penyediaan fasilitas pembiayaan dan permodalan, kemudahan akses IPTEK dan informasi, dan penguatan kelembagaan Petani dan nelayan.

Beberapa bentuk kebijakan yang dapat diberikan untuk melindungi kepentingan petani dan nelayan, antara lain subsidi sarana produksi, penetapan tarif bea masuk, dan dan penetapan kawasan pabean pemasukan komoditas pertanian. Penetapan tarif bea masuk didasarkan pada harga pasar domestik, komoditas strategis (tertentu) nasional dan lokal, serta produksi dan kebutuhan nasional. Selain itu, juga dilakukan penetapan kawasan pabean pemasukan komoditas pertanian dan/atau perikanan yang bertujuan melindungi sumber daya dan budidaya pertanian dan perikanan yang merupakan daerah produsen komoditas

pertanian dan perikanan yang diusahakan Petani dan nelayan. Penetapan kawasan pabean pemasukan komoditas pertanian dan/atau perikanan dilakukan tidak boleh berdekatan dengan sentra produksi komoditas pertanian dan perikanan.

c. Landasan Yuridis

Perlindungan dan pemberdayaan Petani dan nelayan dilakukan dengan memperhatikan asas kemandirian, kedaulatan, kebersamaan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi berkeadilan, dan berkelanjutan. Upaya perlindungan dan pemberdayaan Petani dan nelayan selama ini belum didukung, oleh peraturan perundang-undangan yang komprehensif holistik, dan sistemik.

Sehingga kurang memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi Petani dan nelayan dan pelaku usaha di bidang pertanian dan atau perikanan. Peraturan Perundang-undangan yang ada selama ini masih bersifat parsial dan belum mengatur upaya perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan secara jelas, tegas, dan lengkap.

Perda tentang perlindungan petani dan nelayan ini merupakan perda inisiatif DPRD yang kemudian dimasukkan dalam Perogram Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dengan Keputusan DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 29 Tahun 2017 tentang Penetapan Perogram Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Tahun 2018.

Dari gambaran rumusan naskah akademik raperda tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan tersebut merupakan gambaran umum yang

terjadi pada petani dan nelayan secara umum. Sehingga tidak menggambarkan kondisi riil permasalahan yang dihadapi oleh petani dan nelayan di kabupaten Tanjung Jabung Barat. Hal itu didasarkan atas permasalahan tersebut tidak didukung dengan data-data yang ada. Sebagai contoh berapa jumlah pendapatan disektor pertanian, kemudian berapa jumlah petani tidak memiliki lahan pertanian (Petani Garapan). Permasalahan lain yang juga dihadapi oleh petani dan kelompok tani adalah sengketa lahan dengan perusahaan-perusahaan swasta juga harus menjadi perhatian pemangku kebijakan dalam pembentukan peraturan tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.

Begitu juga halnya dengan nelayan, kondisi masyarakat nelayan belum sepenuhnya tergambarkan oleh Naskah Akademik diatas. Keadaan masyarakat nelayan tradisional yang ada di kuala tungkal tidak menjadi pokok pembahasan dalam naskah akademik. Padahal sebagaimana telah dilakukan penelitian oleh Nurhayati dan Siti Hodijah tentang kemiskinan dan kondisi pemukiman nelayan tradisional kelurahan kampung nelayan Kecamatan Tungkal Ilir Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Berkaitan dengan itu,harusnya juga digambarkan jumlah kapal nelayan beserta muatannya, hasil tangkapan nelayan setiap tahunnya sehingga menjadi bahan perbandingan dari tahun-ketahun jumlah tangkapan nelayan naik atau turun. kemudian nelayan buruh, pembudidaya ikan juga tidak menjadi pembahasan dalam naskah akademik tersebut.

Padahal problematika dilapangan yang dihadapi oleh petani dan nelayan serta pembudidaya ikan sangatlah kompleks, sehingga memang dibutuhkan regulasi

yang mampu memberikan perlindungan terhadap petani dan nelayan, baik dari peningkatan kesejahteraan maupun terhadap akses memperoleh keadilan.

Oleh karena penyusunan rancangan peraturan daerah harus didahului dengan pembentukan naskah akademik sebagaimana terdapat di Pasal 56 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik pasal 56 ayat (1) penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik. Begitu juga dengan penyusunan pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota berlaku sama dengan penyusunan peraturan daerah provinsi. Maka dari itu penyusunan naskah harus benar-benar dilakukan dengan penelitian baik secara pustaka maupun empirik, sehingga naskah akademik tersebut memang dapat menjadi acuan objektif dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Kritik Atas Materi Muatan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

Menurut Gustav Redbruch dalam hukum terdapat cita hukum (*Ide des Rechts*) yang dilembagakan dalam suatu bentuk negara hukum, yang kemudian dapat diklasifikasikan dalam 3 (tiga) bentuk prinsip yaitu, kemanfaatan, dan keadilan dan kepastian.²⁰⁷ Oleh karenanya peraturan perundang-undangan harus memenuhi ketiga unsur tersebut terutama asas keadilan, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara proposional.

²⁰⁷ Zainal Arifin Mochtar, “Antinomi dalam Perundang-undangan di Indonesia” Jurnal Hevler Faculty of law Hasanudin University Makasar, Voll 1 Desember 2015

Kendati demikian pembentukan peraturan yang memuat ketiga unsur diatas secara kumulatif sulit untuk dibuat hal itu disebabkan saling kontradiksi satu dengan yang lain, misalnya antara kepastian dan keadilan. Asas kepastian belum tentu memberikan keadilan karena yang dikedepankan adalah kepastian sehingga seringkali mengeyampingkan dari asas keadilan.

Pada prinsipnya pembentukan peraturan perundang-undangan yang berada di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, model pembentukannya harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam hal mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 6 ayat (1) materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas :

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.²⁰⁸

Ketentuan pasal tersebut merupakan cerminan ideal dari materi muatan peraturan perundang-undangan. Begitu juga halnya dengan peraturan daerah, harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 tahun 2018 tentang Perubahan atas

²⁰⁸ Lihat Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah. Oleh karenanya dalam menyusun materi muatan peraturan daerah harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang sudah diatur di dalam aturan tersebut.

Materi muatan dalam peraturan daerah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah Pasal 236 ayat (3) Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ayat (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian maka materi muatan dalam perda terbatas dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut peraturan yang lebih tinggi. Menurut Suhino²⁰⁹ yang dikutip oleh Hastu Cipto Handoyo yang kemudian dikutip ulang oleh Pratanugarha bahwa materi muatan peraturan daerah meliputi pertama materi-materi atau hal-hal yang memerikan beban kepada masyarakat contoh tentang retribusi dan pajak daerah, kedua materi-materi atau hal-hal yang memberikan batasan terhadap kebebasan penduduk, seperti larangan yang disertai dengan acaman sangsi pidana, ketiga materi-materi yang membatasi hak-hak penduduk misalnya penertiban garis

²⁰⁹ Perapta Nugraha, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah" *Jurnal Hukum, No 3, Vol 15 Juli 2008* hlm 467

sepadan. Keempat materi-materi yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Melihat materi muatan atau substansi yang terdapat Pada Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani dan nelayan. Asas yang terdapat dalam peraturan daerah tersebut Pasal 2 meliputi :

- a. kemandirian
Asas kemandirian yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus dilaksanakan secara independen dengan mengutamakan kemampuan sumberdaya dalam negeri
- b. kedaulatan;
Asas kedaulatan yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus dilaksanakan dengan menjunjung tinggi kedaulatan petani dan nelayan yang memiliki hak-hak dan kebebasan dalam rangka mengembangkan diri
- c. kebermanfaatan;
Asas kebermanfaatan yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus bertujuan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat.
- d. kebersamaan;
Asas kebersamaan yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah daerah pelaku usaha dan masyarakat.
- e. Keterpaduan;
Asas keterpaduan yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus memadukan dan menyerasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor dan lintas kepentingan
- f. Keterbukaan;
Asas keterbukaan yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus dilaksanakan dengan memperhatikan aspirasi petani dan nelayan dan pemangku kepentingan lainnya yang didukung dengan pelayanan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat.
- g. Efisiensi berkeadilan dan berkeadilan.
Asas keberlanjutan yaitu asas penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan harus dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan untuk menjamin peningkatan kesejahteraan petani dan nelayan.

Asas-asas tersebut sebagai dasar dalam menjalankan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan. Selain asas yang terdapat pada ketentuan Pasal

2, perlu memasukan asas yang lain, seperti asas tentang kearifan lokal dan asas kelestarian lingkungan hidup. Asas kearifan lokal yaitu asas yang harus mempertimbangkan karakteristik sosial, ekonomi dan budaya serta nilai-nilai luhur yang berlaku dalam kehidupan masyarakat setempat. Asas kelestarian lingkungan hidup yaitu harus menggunakan sarana dan prasarana, tata cara dan teknologi yang tidak mengganggu fungsi lingkungan hidup baik secara biologis, mekanis maupun kimiawi.²¹⁰ Oleh karenanya kedua asas tersebut menjadi penting untuk dimasukan dalam Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018, karena asas ini memberikan perlindungan terhadap eksistensi kearifan lokal dan kelestarian lingkungan hidup.

Pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan pada dasarnya memiliki dua dasar hukum yang berbeda. Jika perlindungan dan pemberdayaan petani merujuk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, sedangkan dasar hukum terhadap perlindungan dan pemberdayaan nelayan diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam.

Dari kedua dasar hukum yang berbeda tentu bentuk perlindungan dan pemberdayaannya juga berbeda seperti perlindungan yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Petani.

Pasal 1 angka 1 perlindungan petani adalah segala upaya untuk membantu petani dalam menghadapi permasalahan, kesulitan, memperoleh prasarana dan

²¹⁰ Lihat penjelasan pasal 2 huruf j dan huruf k Undang-Undang Nomor 7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam.

sarana produksi, kepastian usaha resiko harga kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi dan perubahan iklim. Pasal 1 angka 2 pemberdayaan petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan petani untuk melaksanakan usaha tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan dan penyuluhan pendampingan pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi serta penguatan kelembagaan petani.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam

Pasal 1 angka 1 *perlindungan* nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam adalah segala upaya untuk membantu nelayan pembudidaya ikan dan petambak garam dalam menghadapi permasalahan kesulitan melakukan usaha perikanan secara lebih baik. pada ketentuan Pasal 1 angka 2 *pemberdayaan* nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam untuk melaksanakan usaha perikanan atau usaha perikanan secara lebih baik.

Dalam ketentuan umum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 Pengeritan perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan dapat dilihat pada Pasal 1 angka 9 dan Pasal 1 angka 10.

Pasal 1 angka 9 perlindungan petani dan nelayan adalah segala upaya untuk membantu petani dan nelayan menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, ketersediaan lahan, kepastian usaha, resiko harga dan kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim. Pasal 1 angka 10 pemberdayaan petani dan nelayan adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan petani dan nelayan untuk melaksanakan usaha tani dan perikanan yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian dan perikanan konsolidasi dan jaminan luaslahan pertanian dan daerah tangkapan, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi serta penguatan kelembagaan petani dan nelayan.

Pengertian tentang perlindungan dan pemberdayaan yang terdapat pada Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 lebih mirip dengan pengertian perlindungan dan pemberdayaan pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013

tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, dibandingkan dengan pengertian perlindungan dan pemberdayaan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2018 tentang perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam. Pengertian yang terdapat pada pasal 1 angka 1 dan angka 2 terlihat lebih luas dibandingkan dengan pengertian perlindungan dan pemberdayaan yang ada pada Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani lebih jelas dan kongkrit.

Pada ketentuan umum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 terdapat kerancuan pengertian tentang nelayan sebagaimana terdapat pada Pasal 1 angka 7 yang memasukan pembudidaya ikan dalam pengertian nelayan. Dalam pengertian itu disebutkan nelayan adalah setiap orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan dan Pembudidaya Ikan. Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian nelayan adalah orang yang mata pencaharian utamanya adalah menangkap ikan (di laut).²¹¹ Apabila dilihat dari rancangan peraturan daerah (Ranperda) tentang perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan nelayan, nelayan didefinisikan setiap orang yang mata pencaharannya melakukan penangkapan ikan.²¹² Definisi tersebut sudah sesuai dengan pengertian yang berada dalam KBBI, namun setelah dilakukan harmoniasi terdapat perubahan rumusan tentang pengertian tentang nelayan yang memasukan pengeritan pembudidaya ikan dalam pengeritan nelayan guna mengakomodir kepentingan

²¹¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/nelayan>

²¹² Rancangan Peraturan daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

pembudidaya ikan dalam pasal-pasal selanjutnya. Karena dalam pasal selanjutnya hanya disebutkan petani dan nelayan. Namun pengeritan tersebut justru mengacaukan pengeritan tentang nelayan itu sendiri.

Oleh karenanya tidak pas apabila pembudidaya ikan dimasukkan dalam rumusan pengertian tentang nelayan, sebab akan mengaburkan pengertian dari pembudidaya ikan, karena pengertian di Pasal 1 angka 8 sudah menyebutkan pengertian pembudidaya ikan, pembudidaya ikan adalah setiap orang yang mata pencahariannya melakukan pembudidayaan, ikan air tawar, ikan payau dan ikan air laut. Dari pengertian itu jelas bahwa pembudidaya ikan punya termonologi sendiri, selain itu ada perbedaan yang sangat mendasar antara nelayan dan pembudidaya ikan. Nelayan melakukan penangkapan ikan sedangkan pembudidaya melakukan pembudidayaan.

Dengan demikian maka rumusan pengertian yang ada di Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan perlu diubah dan menghilangkan pembudidaya ikan dalam pengertian nelayan.

Perubahan pengeritan tentang nelayan tersebut harus juga diikuti dengan perubahan pada pasal selanjutnya seperti Pasal 1 angka 9 tentang pengertian perlindungan yang menyebutkan petani dan nelayan begitu juga dengan Pasal 1 angka 10 tentang pemberdayaan yang juga menyebutkan petani dan nelayan.

Maka untuk memberikan kedudukan yang jelas terhadap pembudidaya ikan perlu dirumuskan menjadi pasal 1 angka 9 perlindungan petani nelayan dan

pembudidaya ikan adalah dan seterusnya. Begitu juga pada pengertian pemberdayaan berubah menjadi pemberdayaan petani, nelayan dan pembudidaya ikan adalah dan seterusnya.

Selain itu permasalahan lain yang terdapat pada substansi peraturan daerah tersebut pada ketentuan umumnya juga tidak memuat pengertian nelayan kecil, nelayan tradisional dan pembudidaya ikan kecil, sebagaimana terdapat pada ketentuan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Pasal 1 angka 4, Pasal 1 angka 5, Pasal 1 angka 10. Pasal 1 angka 4 menyebutkan Bahwa nelayan kecil adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkapan ikan berukuran paling besar 10 Gros Ton (GT), Pasal 1 angka 5 Nelayan tradisional adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan diperaian yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan secara turun menurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal. Pasal 1 angka 10 Pembudidaya Ikan Kecil adalah pembudidaya ikan yang melakukan pembudidayaan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Apabila melihat pengertian nelayan kecil yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang perikanan diartikan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 GT. dari pengertian tersebut terdapat perbedaan antara undang-undang perlindungan nelayan dan undang-undang perikanan. Namun setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dimana dalam undang-undang cipta

kerja tersebut mengubah beberapa pasal yang ada didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang perlindungan dan Permbudayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam, salah satu pasal yang diubah adalah Pasal 1 angka 4 tentang nelayan kecil sehingga pengertian nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan. Oleh karenanya pengertian nelayan kecil dalam Perda Nomor 16 Tahun 2018 perlu dimasukan mengingat masyarakat nelayan yang terdapat di Kabupaten Tanjung Jabung Barat adalah nelayan kecil, nelayan tradisional serta pembudidaya pembudidaya ikan kecil pada ketentuan umum tersebut.

Sebagaimana didasarkan pada Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota berdasarkan pembagian kewenangan dalam lampiran tentang pembagian urusan pemerintah daerah, berkaitan dengan hal itu kewenangan pemerintah daerah di bidang perikanan dan kelautan dalam sub urusan perikanan tangkap dan sub urusan perikanan budidaya. Sedangkan urusan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau pulau kecil menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah pusat. Urusan perikanan tangkap yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota meliputi a. pemberdayaan nelayan kecil dalam Daerah Kabupaten/kota b. Pengelolaan dan Penyelenggaraan tempat pelelangan ikan (TPI). Sedangkan sub urusan perikanan budidaya meliputi a. penerbitan IUP dibidang pembudidaya ikan yang usahanya 1 (satu) Daerah

kabupaten /kota, b. Pemberdayaan usaha kecil pembudidaya ikan, c. pengelolaan pembudidaya ikan. Oleh karena itu pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota. Sehingga perlukan dimasukkan kedalam norma hukum peraturan daerah tersebut.

Terikat dengan pengaturan perlindungan petani dan nelayan, diatur pada Bab IV Pasal 11 ayat (1) Perlindungan petani dan nelayan dilakukan melalui penentuan setrategi sebagaimana dalam Pasal 7 ayat (2), Pasal 11 ayat (2) Perlindungan petani dan nelayan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d diberikan kepada:

- a. petani dan nelayan yang tidak mempunyai lahan dan tidak mempunyai alat penangkap ikan yang mata pencaharian pokoknya adalah melakukan usaha (penggarap/penyewa);
- b. petani yang melakukan usaha budidaya tanaman pada luas lahan paling banyak 2 (dua) hektar dan nelayan yang melakukan usaha penangkapan ikan yang menggunakan kapal perikanan berukuran 5 (lima) Gross Ton (GT) dan beroperasi dibawah 4 Mil;
- c. Petani dan nelayan yang tidak memiliki izin usaha.

Pada ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf a dapat dikatakan sebagai petani buruh dimana petani ini tidak memiliki lahan pertanian sehingga sehari-harinya bekerja untuk menggarap atau menyewa lahan orang lain, sedangkan pada ayat (2) huruf b petani dalam ketentuan tersebut lebih tepat dikatakan petani kecil sebagaimana dikatakan oleh Suproyo bahwa ciri dari petani kecil adalah 1. luas tanah usaha tani yang sempit, tingkat produktifitas tanah, tingkat kesuburan tanah, pendapatan petani yang rendah serta petani yang berada dibawah tingkat garis kemiskinan. Sedangkan nelayan yang terdapat pada Pasal 11 ayat (2) huruf a apabila ditafsirkan normanya menjadi nelayan yang tidak memiliki lahan dan alat

penangkapan ikan, nelayan dalam hal ini tentu tidak memerlukan lahan, yang memerlukan lahan adalah pembudidaya ikan, sebagai tempat untuk melakukan budidaya, maka dapat ditafsirkan nelayan yang tidak memiliki lahan adalah pembudidaya ikan. Pada Pasal 11 ayat (2) huruf b tidak menyebutkan pembudidaya ikan, melainkan hanya petani dan nelayan dengan ketentuan petani yang memiliki lahan paling banyak 2 hektar sedangkan nelayan yang menggunakan ukuran kapal 5 GT beroperasi dibawah 4 mil sedangkan nelayan pembudidaya tidak disebutkan keriterianya. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 disebutkan kriteria dari pembudidaya ikan kecil sebagaimana terdapat pada pasal 7 ayat 2 ditentukan dengan kriteria a. menggunakan teknologi sederhana, b melakukan pembudidayaan ikan dengan luas lahan : 1 usaha pembudidaya ikan air tawar untuk kegiatan : a) pembenihan ikan paling luas 0,75 (enol koma tujuh lima) hektar dan, b) untuk pembesaran ikan paling luas 2 hektar. Namun didalam ketentuan Peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 pada Pasal 11 ayat 2 tidak dimasukan, padahal pasal 11 merupakan Pasal 11 ayat (2) tersebut merupakan kriteria yang diberikan perlindungan berdasarkan Pasal 7 ayat (2). Ketentuan pasal 7 ayat (2) strategi perlindungan petani dan nelayan dilakukan melalui:

- a. Prasarana dan sarana produksi pertanian dan produksi perikanan;
- b. Kepatian usaha pertanian, perikanan dan kelautan;
- c. Harga komoditas pertanian dan kelautan;
- d. Penghapusan preaktek ekomoni biaya tinggi;
- e. Pembangunan sistem peringatan dini dan penanganan nampak; dan

f. Asuransi pertanian dan perikanan.

Berdasarkan kriteria Pasal 11 ayat (2) tersebut jelas tidak memberikan perlindungan terhadap pembudi daya ikan padahal pembudidaya ikan juga merupakan bagian perlindungan yang terdapat dalam ketentuan umum yang mendefinisikan tentang pembudidaya ikan. Tidak masuknya pembudi daya ikan dalam perlindungan sebagaimana dimaksudkan pada pasal tersebut maka berimplikasi terhadap Pasal berikutnya seperti Pasal 28 ayat (3) Petani dan nelayan yang sudah mendapatkan pendidikan dan pelatihan serta memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) dapat memperoleh bantuan dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Pada ayat (4) Bantuan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan khusus pada petani dan nelayan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat 2. Dari ketentuan tersebut tentunya pembudidaya ikan sangat dirugikan karena jelas bunyi ketentuan tersebut berdasarkan pasal 11 ayat 2 yang merupakan kriteria yang mendapatkan bantuan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Apabila dilacak dari naskah akademik tentang perlindungan petani dan nelayan pada bab V Ruanglingkup materi muatan ranperda tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan memang tidak menyebutkan adanya pembudi daya ikan baik dalam ketentuan umum ataupun dalam materi yang diatur dalam naskah akademik. Artinya jelas dari awal pembudi daya ikan memang tidak ada dalam perancangan awal pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.

3. Konfigurasi Politik dan Karakter Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

Perkembangan dinamika politik yang demokratis dan otoriter telah menjadi sejarah panjang berdirinya bangsa Indonesia. Dalam catatan sejarah Indonesia pernah beberapa kali terjebak pada praktik konfigurasi politik yang otoriter. Dimana Presiden Soekarno yang dikenal dengan rezim orde lama mengeluarkan beberapa kebijakan yang dianggap subjektif, misalnya dikeluarkannya TAP MPR yang membubarkan dewan perwakilan rakyat dan konstituante, tidak hanya sampai disitu Presiden Soekarno juga membuat kebijakan yang menegaskan bahwa ia adalah merupakan presiden seumur hidup yang tanpa batasan masa jabatan presiden.²¹³

Namun akibat dari gejolak politik yang luarbiasa pada saat itu, meletusnya peristiwa G 30 S/PKI telah meruntuhkan konfigurasi politik era demokrasi terpimpin yang bercorak otoriter itu. Presiden Soekarno diberhentikan secara konstitusional oleh MPRS karena dianggap tidak dapat mempertanggung jawabkan atas musibah nasional tersebut.²¹⁴ Setelah orde lama runtuh selanjutnya diganti dengan orde baru. Ternyata orde baru juga tidak jauh berbeda dengan rezim orde lama. Pada tahun 1969/1971 pemerintahan orde baru mulai menampilkan konfigurasi politik yang otoriter. Berbagai kebijakan diambil dengan dalih membangun stabilitas keamanan nasional, penguatan birokrasi dengan memasukan militer dalam jabatan sipil. Bahkan terjadi sentralisasi

²¹³ Ryan Muthiara Wasti, Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk hukum Masa Pemerintahan Soeharto di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No 1 Januari 2015, hlm 86

²¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Op., Cit.*, hlm 195

terhadap pemerintahan daerah, hukum pemerintahan daerah yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang menganut sistem pemusatan kekuasaan yang berada dipemerintah pusat, bahkan Liang Gie menyebutnya berbau kolonial.²¹⁵ Setelah 36 (tiga puluh enam) tahun berkuasa rezim orde barupun jatuh, pada tahun 1998 akibat dari arus gelombang reformasi yang tidak terbendung mengakibatkan berbagai gejolak politik nasional yang memaksa Presiden Soeharto untuk mundur dari kursi kepresidenannya. Memasuki era reformasi tuntutan perubahan terhadap kehidupan politik yang demokratis menguat, berbagai peraturan yang bersifat represif menjadi alat kekuasaan pemerintah dicabut. Dengan berakhirnya rezim orde baru memasuki era reformasi berbagai kebijakan pemerintah mulai terbuka, masyarakat mulai diberikan tempat secara konstitusional dalam berbagai pengambilan kebijakan hukum, dalam konteks ini pembentukan peraturan perundang-undangan baik dilevel pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Sehingga mulai mencerminkan konfigurasi politik yang demokratis.

Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan merupakan produk hukum daerah yang dibuat oleh DPRD dan Bupati sebagai kepala daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Apabila dilihat dari proses penyusunan, pembahasan sampai dengan penetapan serta pengundangan dapat dikatakan bahwa pemebentukan peraturan daerah ini belum dibuat sepenuhnya demokratis dan keterlibatan masyarakat juga belum optimal.

²¹⁵ Ibid, hlm 263

Terutama bagi kelompok yang terdampak secara langsung oleh peraturan tersebut sebagai kelompok yang memiliki kepentingan. Padahal keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah menjadi penting sebagai salah satu sarat formil dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan daerah yang itu diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 96 ayat (1) masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tulisan dan/atau dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ayat (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui;

- a. Rapat dengar pendapat
- b. Kunjungan kerja
- c. Sosialisasi; dan/atau
- d. Seminar, lokakarya dan /atau diskusi

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.²¹⁶

Dari Ketentuan diatas jelas menunjukkan bahwa, masyarakat terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk menampung segala aspirasi dan kepentingan-kepentingan masyarakat serta kelompok masyarakat tertentu agar terakomodir dengan baik. sehingga peraturan yang dibuat tidak bertentangan dengan kehendak masyarakat itu sendiri. Dengan begitu para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan apa yang menjadi

²¹⁶ Lihat Pasal 96 ayat (1) ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kebutuhan dan harapan dari masyarakat dan kelompok masyarakat yang selanjutnya dimasukkan didalam rancangan peraturan daerah.²¹⁷

Pada peraturan DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat,

disebutkan pada Pasal 14 ayat (2) Pembentukan Perda melibatkan partisipasi masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ayat (3) masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tulisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan daerah ayat (4) masukan secara lisan dan/atau tulisan sebagaimana dimaksud ayat (3) dapat dilakukan melalui :

- a. Rapat dengar pendapat umum
- b. Kunjungan kerja
- c. Sosialisasi
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi; dan/atau
- e. Draf Rancangan/Usuan Perda Ke Bapamperda.

ayat (5) Masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (3) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang dapat berperan serta aktif memberikan masukan atas substansi rancangan perda.²¹⁸

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut masyarakat dan kelompok yang memiliki kepentingan atas rancangan peraturan daerah memiliki ruang dalam menyampaikan aspirasinya terhadap peraturan yang akan dibentuk.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak bapamperda yang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 16 tahun 2018 tentang

²¹⁷ Pratama Nugraha, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Hukum, No, 3 Voll 15 Juli 2008, hlm 469*

²¹⁸ Pasal 12 Peraturan DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat

perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan hanya dilakukan dengan cara *fokus group discussion* (FGD), dengan mengundang berbagai pihak yang kepentingannya terkait dengan peraturan daerah tersebut. Menurut Aridan FGD dilakukan guna menjangkau segala aspirasi masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan.²¹⁹ Lebih lanjut ia menjelaskan pihak-pihak yang diundang pada saat FGD bukan hanya dari kalangan masyarakat tetapi juga meliputi, akademisi, praktisi dan ahli hukum.

Dengan diadakannya FGD dalam menyusun rancangan peraturan daerah jelas ketentuan formil dari pembentukan peraturan daerah ini sudah terpenuhi. Terlepas dari dimasukkannya hasil diskusi itu dalam norma hukum atau tidak.

Keterlibatan petani dan nelayan menurut Ardian hanya sebatas FGD, lebih lanjut ia menerangkan untuk selanjutnya dilakukan pengkajian oleh Pansus II dengan melibatkan ahli.²²⁰

Alasan yang menyebabkan masyarakat tidak dilibatkan kembali pada saat pembahasan menurut Ardian karena seringkali yang menjadi keinginan masyarakat tidak merupakan kewenangan pemerintah daerah dan juga secara materil bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.²²¹ Begitu juga dengan pendapat anggota Dewan Suprayogi Saipul yang juga mengatakan bahwa kewenangan pemerintah daerah sangatlah sempit terkait kewenangan yang diberikan terutama pada bidang kelautan dan perikanan yang menjadi

²¹⁹ Wawancara dengan Ardian Bapemperda

²²⁰ Hasil wawancara dengan Ardian Bapemperda

²²¹ Hasil wawancara dengan Suprayogi Saiful Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tanjung Jabung Barat

kewenangan pemerintah daerah hanya jarak 4 mil ke laut.²²² Terkait dengan hal-hal yang seperti ini masyarakat tidak mengerti dan tidak paham.

Kendati masyarakat tidak paham terhadap bagaimana pengaturan dan apa yang menjadi kewenangan daerah tentu bukan menjadi kewajiban masyarakat untuk mencari tau, akan tetapi ini menjadi kewajiban pemangku kebijakan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat.

Keterlibatan petani dan nelayan serta masyarakat lain sebagai kelompok yang berkepentingan harusnya tidak cukup dengan dilibatkan pada tahap penyusunan tetapi juga ikut andil dalam tahap pembahasan. Dengan katalain peran serta masyarakat tidak hanya sebatas memberikan ulusan akan tetapi masyarakat juga dapat memastikan usulanya tersebut terakomodir dengan baik oleh pembuat peraturan. Sebagaimana dikatakan masyarakat dapat berperan serta aktif memberikan masukan atas substansi rancangan perda.

Sebagai contoh, misalnya dalam pembahasan peraturan daerah yang dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah dapat melakukan rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan lagi masukan dan saran dari petani dan nelayan sebagai kelompok kepentingan, hal itu menjadi penting mengingat implikasi atas terbentuknya peraturan daerah ini terhadap para petani dan nelayan sebagai subjek hukum yang diberikan perlindungan.

Oleh karenanya akses informasi publik pada setiap tahapan dalam penyusunan peraturan daerah perlu dibuka kepada masyarakat, untuk memberikan ruang kepada masyarakat melakukan pengawasan terhadap rancangan produk

²²² *Ibid*

hukum yang dibuat oleh DPRD. Sesuai dengan asas keterbukaan, bahwa dalam setiap pembentukan peraturan daerah diperlukannya adanya keterbukaan yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat untuk terlibat baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan, dan atau pembahasan ranperda.²²³

Sejauh ini akses informasi terhadap perogram pembentukan peraturan daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat masih sulit diakses oleh masyarakat. Sehingga masyarakat tidak mengetahui sejauh mana progres atau perkembangan terhadap peraturan daerah yang dibuat tersebut. Dengan tidak adaan informasi menjadikan masyarakat menjadi pasif untuk ikut mengawal pembentukan peraturan daerah.

Padahal keterlibatan masyarakat pada tataran pemerintahan yang demokrasi menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan, partisipasi masyarakat dimaksudkan untuk mendorong adanya komunikasi publik dalam meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan.²²⁴ Adanya partisipasi adalah guna mengurangi terjadinya konflik dalam penerapan keputusan tersebut. Menurut Enny Nurbaningsih tuntutan terhadap partisipasi masyarakat dalam kehidupan politik setelah reformasi menguat, dimana keterlibatan masyarakat secara langsung dalam mengawal kebijakan pemerintah guna membentuk kehidupan politik, ekonomi dan hukum

²²³ Kementrian Hukum dan Ham, Panduan Peraktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, Edisi Kelima, *Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2011*, hlm 13

²²⁴ Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah yang ideal dalam penyelenggaraan otonomi daerah", *Junal Hukum Pembangun, Vol 49 No 4*, hlm 821

yang demokratis.²²⁵ ia menambahkan penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah memegang peran yang sangat penting guna mengkaji dalam segi kontestualitas sehingga peraturan yang dihasilkan merupakan yang dibutuhkan oleh masyarakat.²²⁶

Apabila dilihat dari bentuk keterlibatan petani dan nelayan terhadap pembentukan peraturan daerah ini mirip dengan model *pure representative democracy* yaitu model dimana partisipasi masyarakat hanya sebatas dalam pemilihan umum, dimana masyarakat memilih para wakilnya melalui pemilu setelah para wakilnya duduk dileglatif maka mereka menerima hasil keputusan yang diambil oleh legislator tersebut.²²⁷ model partisipasi seperti ini membuat masyarakat pasif dalam mengontrol kebijakan yang diambil oleh pemerintah, entah itu yang berdampak secara luas atau pun tidak, maka model partisipasi seperti ini akan menutup ruang demokrasi dalam mengawal kebijakan pemerintah dalam pengambilan keputusan tertentu.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa proses pembentukan peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan nelayan belum sepenuhnya terbuka. Sehingga dapat dikatakan bahwa konfigurasi politik dalam pembentukan peraturan daerah ini masih belum sepenuhnya demokratis.

Hal itu tercermin dari bagaimana keterlibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah hingga keterbukaan informasi publik oleh Pemerintah Daerah

²²⁵ Enny Nurbaningsi, *Op., Cit.*, hlm 370

²²⁶ *Ibid*, hlm 370

²²⁷ Saifudin, *Op., Cit.*, hlm 117

Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Dampaknya dari konfigurasi politik yang kurang demokratis menghasilkan peraturan daerah yang tidak responsif.

Apabila dilihat dari risalah rapat paripurna terhadap rancangan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang disampaikan oleh ketua Bampemperda Jamal Darmawan yang kemudian ditanggapi oleh fraksi-fraksi di DPRD.

Secara umum pandangan-pandangan dari fraksi-fraksi tersebut semua sama yaitu menerima rancangan peraturan daerah tersebut, adapun pandangan-pandangan fraksi itu dapat dilibat sebagai berikut:

Pandangan fraksi Demokrat Hanura, rancangan peraturan daerah inisiatif DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan harus kita bahas secara bersama-sama yang akan memenuhi kebutuhan petani dan nelayan, kepada pemerintah dapat membuat rancangan perda ini sebagai berikut

1. Agar petani dapat meningkatkan kemandirian serta kedaulatan dalam mewujudkan taraf kesejahteraan
2. Keberlangsungan hidup yang lebih baik, pemerintah diharapkan menyediakan sarana prasarana yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha petani dan nelayan tersebut
3. Melindungi petani dan nelayan dari gagal panen
4. Menumbuh kembangkan lembaga bimbitaan pertanian dan perikanan
5. Meningkatkan kemampuan kapasitas petani dan nelayan serta kelembagaan petani dan nelayan dalam menjalankan usaha penangkapan ikan yang produktif

Selanjutnya kami fraksi Demokrat Hanura menyetujui ranperda perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan untuk dibahas ketahap selanjutnya.²²⁸

Pandangan fraksi Gerindra terkait dengan ranperda perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan kami fraksi Gerindra sangat mendukung agar dapat terbentuknya perda ini, seperti yang kita ketahui kabupaten Tanjung Jabung Barat merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi sumberdaya alam yang besar khususnya pertaniandan kelautan dan perikanan, maka dari itu kami berharap agar ada regulasi yang memberikan perlindungan kepada petani dan pembudidaya ikan/ nelayan di Tanjung Jabung Barat. Setelah melakukan koordinasi

²²⁸ Pandangan umum Fraksi Demokrat Hanura DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

dan rapat bersama feraksi gerinda DPRD kabupaten Tanjung jabung barat terhadap perda inisiatif DPRD, kami sepakat dan menyetujui untuk dapat ditindak lanjuti pada tahap pembahasan lebih lanjut.²²⁹

Pandangan umum feraksi Golkar dalam pandangan umumnya feraksi Golkar mengapresiasi lahirnya ranperda ini, merupakan langkah positif dalam melindungi petani dan nelayan dari kegagalan panen dan resiko harga mengikat kemandirian dan kedaulatan petani dan nealyan dalam rangka mewujudkan tarif kesejahteraan kualitas dan kelangsungan hidup yang lebih baik. pada perinsipnya kami feraksi Golkar menyetujui ranperda tentang perlindungan petani dan nelayan untuk dijadikan ranperda inisiatif DPRD.²³⁰

Pandangan feraksi PAN rangan perda inisiatif DPRD ini sangat diperlukan dan pengkajian secara mendalam agar ranperda ini tidak hanya sekedar peraturan akan tetapi juga memberikan payung hukum yang pasti dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku dengan mengucapkan bismillahirrahmanirrahim feraksi PAN DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat menyetujui ranperda Inisiatif DPRD untuk dibahas ketahap selanjutnya.²³¹

Pandangan umum Feraksi PDI Perjuangan, setelah membaca dan menelaah draf yang diajukan bapemperda fraksi kami PDIPerjuangan mengajak teman teman fraksi untuk membahas ranperda inisiatif DPRD tersebut dengan seksama serta mensukseskan karena ranperda tersebut menyangkut menyangkut sukesi masyarakat banyak, dari apa yang kami jelaskan diatas pada perinsipnya kami, fraksi PDIPerjuangan Menyetujui Rancangan Peraturan daerah tentang perlindungan petani dan nelayan terebut dapat dibagas ke tapap selanjutnya.²³²

Padangan ferkasi umum Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa menyamaikan apresiasi kepada badan pembentukan peraturan daerah DPRD kabupaten Tanjung Jabung Barat yang telah menyusun rancangan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan pada perinsipnya fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat memiliki kesepahaman dan sependapat terhadap nota pengantar dan penjelasan dari bapemperda DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat. Demikianlah pandangan umum feraksi Partai Kebangkitan Bangsa dapat menyetujui untuk dapat dilanjutkan dalam tingkat selanjutnya.²³³

²²⁹ Pandangan umum Fraksi Grindara DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

²³⁰ Pandangan umum Fraksi Golkar DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

²³¹ Pandangan umum Fraksi PAN DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

²³² Pandangan umum Fraksi PDI-Perjuangan DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

²³³ Pandangan umumPKB DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

Pandangan umum dari Fraksi Restorasi Keadilan DPRD kabupaten Tanjung Jabung Barat, feraksi Restorasi Keadilan memandang perlu ranperda ini yang merupakan pengaturan mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan perlindungan dan pemberdayaan petani ini memiliki arti penting bagi masyarakat dan pemerintahan daerah, permasalahan perlindungan dan pemberdayaan petani/pembudidaya dan nelayan dalam membangun pertanian dan perikanan untuk mendukung ketahanan pangan dalam memenuhi kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar bagi masyarakat secaranyata dan mandiri. Sebagaimana telah disampaikan oleh bapemperda pada rapat paripurna yang lalu dimana ranperda tersebut telah dirancang dan disusun sesuai dengan mekanisme yang ada dengan melibatkan tenaga ahli tim perancang perundang-undangan kemenkumham dan telah menyerap aspirasi masyarakat petani dan nealyan serta tokoh masyarakat lainnya melalui fokus group discussion dengan demikina kami feraksi restorasi keadilan menyetujui ranperda inisiatif DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat.²³⁴

Jawaban bapemperda DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap penyampaian pandangan umum anggota DPRD ynag membawakan suara fraksi terhadap ranperda inisiatif DPRD tentang perlingdunga dan pemberdayaan petani dan nelayan. Bahwa kami menilai pandangan umum yang disampaikan oleh fraksi-fraksi DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat telah mewakili suara anggota DPRD yang pada perinsipnya menyetujui raperda tersebut dijadikan Raperda Inisiatif DPRD, untuk itu kami mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan Fraksi atas dukungannya yang memiliki semangat yang sama, Pada dasarnya Raperda tersebut memang perlu dan dibutuhkan sebagai langkah dalam melindungi Petani dan Nelayan dalam rangka mewujudkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup yang lebih baik, serta meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani dan nelayan serta kelembagaan petani dan nelayan dalam menjalankan usaha tani dan usaha penangkapan ikan yang produktif, maju moderen, bernilai tambah, bedaya saing, mempunyai Pangsa Pasar dan berkelanjutan, serta semua Pemangku Kepentingan (stakholder) dalam kaitannya dengan Ranperda tersebut.²³⁵

Dari pandangan beberapa pandangan feraksi diatas secara umum mendukung terhadap rancangan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang pada intinya ranperda tersebut harus mengakomodir kepentingan petani dan nelayan. Dilihat dari semangat terhadap pembentukan

²³⁴ Pandangan umum Fraksi Restorasi Keadilan DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat terhadap Perda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

²³⁵ Jawaban Bapemerda Terhadap Tanggapan Fraksi tentang Ranperda Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

peraturan daerah tersebut adalah untuk memberikan perlindungan serta kesejahteraan terhadap para petani dan nelayan yang ada di Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

Hal itu dapat dilihat dari materi muatan peraturan daerah yang pada awal perancangannya lebih banyak menggunakan frasa *dapat*, berubah menjadi *berkewajiban*, sebagai contoh yang terdapat pada Ranperda Pasal 19 ayat (1)

Pemerintah daerah *dapat* memberikan bantuan benih atau bibit tanaman, bibit atau bakalan ternak pupuk dan/atau alat dan mesin pertanian dan perikanan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah.²³⁶

Terdapat perubahan setelah dilakukan pembahasan menjadi:

Pasal 11 ayat (1) berubah menjadi Pemerintah daerah *berkewajiban* memberikan bantuan benih atau bibit tanaman, bibit atau bakalan ternak *obat hewan*, pupuk dan/atau alat dan mesin pertanian dan perikanan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah.

Kata *dapat* dalam frasa pada Pasal 19 ayat (1) Ranperda tentang Perlindungan Pemberdayaan Petani dan nelayan tidak memiliki konsekuensi keharusan sehingga ketika pemerintah tidak memberikan bantuan karena tidak memiliki beban keharusan untuk memberikan bantuan sedangkan pada hasil perubahan menekankan pada kata *dapat* berubah menjadi *berkewajiban*, kata *berkewajiban* memiliki konsekuensi pertanggung jawaban, jadi dari frasa tersebut menitik beratkan kepada pemerintah untuk memberikan bantuan kepada petani dan nelayan.

²³⁶ Pasal 19 ayat (1) Ranperda Kabupaten Tanjung Jabung Barat tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

Ada beberapa pasal yang berubah semula menggunakan frasa *dapat* setelah dilakukan harmonisasi hasil pembahasan berubah menjadi *berkewajiban* diantaranya:

Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2). Pada ayat (1) Pemerintah Daerah *dapat* menciptakan kondisi yang menghasilkan harga komoditas pertanian dan perikanan yang menguntungkan bagi Petani dan Nelayan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c.

Menjadi (1) Pemerintah Daerah *berkewajiban* menciptakan kondisi yang menghasilkan harga komoditas pertanian dan perikanan yang menguntungkan bagi Petani dan Nelayan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c.

Pasal 21 ayat (2) Pemerintah Daerah *dapat* menciptakan kondisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan menetapkan: a. struktur pasar produk pertanian dan produk perikanan yang berimbang; b. dana penyangga harga pangan dan harga ikan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Menjadi Pasal 21 ayat (2) Pemerintah Daerah *berkewajiban* menciptakan kondisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan menetapkan: a. struktur pasar produk pertanian dan produk perikanan yang berimbang; b. dana penyangga harga pangan dan harga ikan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.²³⁷

Pasal 36 ayat (1) Selain konsolidasi lahan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pemerintah Daerah *dapat* melakukan perluasan lahan pertanian melalui penetapan lahan terlantar yang potensial sebagai lahan pertanian.

Menjadi Pasal 36 ayat (1) Selain konsolidasi lahan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, Pemerintah Daerah *berkewajiban* melakukan perluasan lahan pertanian melalui penetapan lahan terlantar yang potensial sebagai lahan pertanian.

Pasal 40 (1) Pemerintah Daerah *dapat* memfasilitasi pembiayaan dan permodalan usaha tani dan perikanan. (2) Fasilitas pembiayaan dan permodalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan: a. pemberian pinjaman modal untuk memiliki lahan pertanian atau alat dan perahu penangkapan ikan. b. pemberian bantuan penguatan modal bagi Petani dan Nelayan; c. pemberian bantuan program pertanian; dan/ atau d. pemanfaatan tanggung jawab sosial perusahaan serta program kemitraan dan bina lingkungan.

Menjadi (1) Pemerintah Daerah *berkewajiban* memfasilitasi pembiayaan dan permodalan usaha tani dan perikanan. (2) Fasilitas pembiayaan dan permodalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan: a. pemberian pinjaman modal untuk memiliki lahan pertanian atau alat dan perahu penangkapan ikan. b. pemberian bantuan penguatan modal bagi Petani dan Nelayan; c. pemberian bantuan program pertanian; dan/ atau d. pemanfaatan tanggung jawab sosial perusahaan serta program kemitraan dan bina lingkungan.²³⁸

²³⁷ Martikulasi Perubahan Hasil Harmonisasi Panitia Khusus II DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Pembahasan Ranperda tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan, hlm 8

²³⁸ Ibid, hlm 9

Secara politik penggunaan kata dalam peraturan perundang-undangan memiliki konsekuensi tersendiri bukan hanya sebuah istilah biasa yang tidak memiliki makna tetapi dari kata tersebut mengandung konsekuensi hukum tertentu kata berkewajiban pada pasal-pasal diatas memberikan beban tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk melakukan yang diperintahkan oleh peraturan daerah. Perubahan terhadap bunyi frasa tersebut memiliki konsekuensi positif terhadap perlindungan petani dan nelayan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Namun disini yang lain pemerintah daerah tidak dibebankan atas jaminan resiko terhadap usaha pertanian dan perikanan.

Begitu juga dengan pelaku usaha dibidang perikanan dan pertanian tidak dibebankan atas perlindungan petani dan nelayan hal itu dapat dilihat dari tidak adanya norma yang mengatur tentang kewajiban pengusaha untuk memberikan perlindungan terhadap petani dan nelayan.

Padahal di dalam hasil perubahan pembahasan ranperda tentang perlindungan petani dan nelayan terdapat penambahan pasal yang membebankan kepada pelaku usaha dalam memberikan perlindungan kepada petani dan nelayan, yaitu Pasal 54 dan Pasal 55.

Pada Pasal 54 ayat (1) Setiap Orang yang melakukan Usaha Pertanian, Perikanan, dan Pembudidayaan Ikan wajib memberikan perlindungan atas risiko Pertanian, Penangkapan Ikan, dan Pembudidayaan Ikan melalui: a. Asuransi Pertanian dan Perikanan untuk kecelakaan kerja; dan b. asuransi jiwa untuk kehilangan jiwa.

Pasal 55 (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme perlindungan atas risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 diatur dengan Peraturan Bupati.

Norma yang terdapat pada pasal 54 dan 55 memberikan jaminan terhadap perlindungan petani dan nelayan serta memberikan beban pertanggung jawaban

kepada pelaku usaha untuk memberikan asuransi terhadap petani dan nelayan untuk kecelakaan kerja serta asuransi jiwa untuk yang kehilangan nyawa.

Kewajiban itu harus dipatuhi oleh pelaku usaha sebab dalam ketentuan Pasal 57 terdapat ketentuan pidana yang berbunyi:

Setiap Orang yang tidak memberikan perlindungan atas risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 dipidana dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Adanya ketentuan pidana tersebut membuat pelaku usaha akan lebih berhati-hati dalam melakukan usahanya khususnya penggunaan alat-alat perikanan dan pertanian dengan kualitas yang baik guna mengurangi resiko terjadinya kecelakaan kerja. Dengan begitu maka keselamatan petani dan nelayan akan lebih terjamin.

Namun setelah disahkan ketentuan Pasal 54 dan 57 ini tidak dimuat dalam peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan. Padahal terhadap pasal-pasal ini telah dilakukan konsultasi ke kementerian kelautan dan perikanan serta telah dilakukan fasilitasi ke Biro Hukum Setda Provinsi Jambi.²³⁹ Apabila telah dilakukan fasilitasi kepada biro hukum Provinsi dan tidak ada penghapusan terhadap norma yang terdapat pada Pasal 54 dan Pasal 57 harusnya dapat dimuat dalam peraturan daerah tersebut.

Pada dasarnya ketentuan pidana dapat dimuat dalam peraturan daerah sebagai sangsi bagi setiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap norma

²³⁹ Penyempaan laporan panita Khusus II terhadap Dua Ranperda Kabupaten Tanjung Jabung Barat.

yang ada diperaturan daerah. Dapat dilihat ketentuan yang terdapat pada pasal 54 dan 57 merupakan ketentuan yang merugikan para pelaku usaha, tentunya para pelaku usaha tidak menginginkan adanya norma tersebut didalam ranperda tersebut, maka sebelumnya disahkan ada dugaan supaya norma yang terdapat pada pasal 54 dan 57 tidak dimuat didalam ranperda tersebut ketika disahkan menjadi peraturan daerah.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan ini tidak sepenuhnya memberikan perlindungan terhadap para petani dan nelayan. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwasanya konfigurasi politiknya masih belum sepenuhnya demokratis, hal itu dilihat dari minimnya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, kemudian peraturan daerah yang dihasilkan masih bersifat elitis yang lebih menguntungkan para elit-elit pemilik modal, yang dimana pemilik modal tidak ingin dibebankan pertanggung jawaban terhadap resiko pertanian dan perikanan.

B. Faktor pendukung dan Penghambat Pembentukan Peraturan Daerah

Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlingan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

Porses pembentukan peraturan daerah tidak mungkin selalu berjalan dengan mudah, tentu ada berbagai faktor yang mempengaruhi baik faktor yang mendukung maupun faktor yang menghambat, Adapun yang menjadi faktor pendukung dari pembentukan peraturan daerah pertama ini pertama dukungan terhadap pembentukan Peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan

petani dan nelayan dari kalangan anggota feraksi yang semua setuju dan beremangat dalam mendukung pembentukan peraturan daerah ini. Ditambah lagi peraturan daerah ini merupakan usulan dari DPRD sendiri sehingga memang tidak banyak kendala yang dihadapi dalam penyusunannya.

Begitu juga dari eksekutif yang juga mendukung terhadap pembentukan peraturan daerah tersebut karena memberikan perlindungan terhadap petani dan nelayan. Adapun yang menjadi faktor penghambat.

Sejauh ini proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Tanjung Jabung Barat tidak memiliki hambatan yang secara substantif mempengaruhi terhadap proses pembentukan peraturan daerah.

C. Materi Muatan Peraturan daerah yang ideal tentang Perlingan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

Pembentukan peraturan daerah yang ideal pada perinsipnya sudah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-perundang-undang, yang termuat pada Pasal 5 Dalam membentuk peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Kejelasan Tujuan;
- b. Kelembagaan atau Pejabat yang berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasil gunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Begitu juga terhadap materi muatan peraturan daerah yang ideal harus mencerminkan asas-asas yang terdapat pada pasal 6 ayat 1 yaitu :

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Kebinekaan tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepatian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan keserasian dan keseluruhan.

Kesemua asas-asas tersebut merupakan cerminana dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal. Namun tidak jarang pembentukan peraturan perundang-undangan menabrak asas-asas yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Dari asas-asas yang tersebut yang paling sering tidak diindahkan adalah asas keterbukaan dan asas keadilan kedua asas ini dalam pembentukan peraturan daerah tidak dimaknai secara esensial.

Padahal asas keterbukaan informasi menjadi penting untuk memberikan informasi kepada publik bahwa saat ini sedang ada proses pembentukan peraturan daerah. Dengan tidak dibukanya informasi kepada publik, maka publik atau masyarakat tidak tau apabila sedang ada pembentukan peraturan daerah yang dilakukan oleh legislatif selain itu asas keadilan juga hanya dimaknai sebagai keadilan prosedural sehingga substansi yang dihasilkan belum mencerminkan keadilan yang proposional.

Maka dari itu untuk membentuk peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang memiliki sifat responsif, *pertama* porses pembentukannya harus dilakukan secara terbuka, dalam artian setiap tahapan harus ada informasi yang dibagikan kepada masyarakat, baik masyarakat

membutuhkan informasi tersebut atau tidak sebagai bentuk keterbukaan informasi dari pemerintah. Kedua partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas pada FGD tetapi juga harus terlibat dalam pembahasan agar segala kepentingan masyarakat dapat terakomodir dengan baik pada materi muatan peraturan daerah tersebut, sehingga partisipasi masyarakat bukan hanya untuk memenuhi syarat formil belak.

Ketiga pembentukan naskah akademik harus benar-benar disusun dengan melakukan penelitian, bukan hanya formatnya sebagai naskah akademik. Akan tetapi secara substansinya adalah memang naskah akademik yang merupakan hasil penelitian yang dilakukan secara pustaka maupun lapangan, sehingga data-data yang dihasilkan memang benar-benar riil yang terjadi di lapangan karena tidak dapat dipungkiri naskah akademik yang dibuat merupakan acuan bagi legislator dalam menyusun peraturan daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan pemberdayaan petani dan nelayan tidak banyak terjadi perubahan antara naskah akademik dan peraturan daerah yang telah di undangkan.

Adapun terkait dengan materi muatan peraturan daerah yang ideal tentang perlindungan pemberdayaan petani dan nelayan dapat dirumuskan sebagai berikut

a. Judul

Judul Peraturan daerah nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan. Belum mencerminkan adanya perlindungan terhadap pembudidaya ikan, oleh karenanya judul dari peraturan daerah itu harusnya Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Nelayan dan Pembudidaya Ikan, sehingga pembudidaya ikan juga mendapatkan perlindungan bukan hanya sebatas

nelayan saja, karena yang menjadi dasar hukum perlindungan dan pemberdayaan nelayan adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dan Petambak Garam.

b. Materi Muatan

Dari ketentuan umum ada beberapa pasal yang secara pengertian mengalami kekaburan seperti pengertian nelayan, harusnya pembudidaya ikan tidak lagi dimuat dalam pengertian nelayan, karena pengertian dari pembudidaya ikan sudah memiliki pengeritan sendiri dalam ketentuan umum yang terdapat pada Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan. Selain itu juga perlu memuat pengeritan tentang nelayan kecil, nelayan tradisional dan nelayan buruh, dengan adanya pengertian tersebut akan lebih mudah membentuk kriteria yang akan diberikan perlindungan dan pemberdayaan khususnya bagi nelayan kecil, nelayan buruh dan nelayan tradisioanal. kemudian pengeritan tentang perlindungan dan pemberdayaan normanya harus dirubah menjadi perlidungan dan pemberdayaan petani nelayan dan pembudaya ikan supaya pembudidaya ikan juga mendapat perlindungan dan pemberdayaan sebagaimana yang terdapat pada pasal 7 tentang setrategi perlindungan dan pemberdayaan.

Selain dari pada keritik terhadap ketentuan umum terdapat juga norma yang secara penulisanya tidak konsisten seperti yang terdapat pada pasal 7 ayat (2) Perda 16 Tahun 2018 diantra huruf a dan huruf b, dalam huruf a disebutkan prasarana dan sarana produksi *pertanian dan perikanan*, sedangkan yang terdapat pada huruf b, disebutkan kepastian usaha *pertanian perikanan dan kelautan*.

Norma yang terdapat pada huruf a hanya menyebutkan pertanian dan perikanan sedangkan dalam norma huruf b menyebutkan pertanian perikanan dan kelautan begitu juga dengan norma yang terdapat pada huruf c yang menyebutkan harga komoditas pertanian, perikanan dan kelautan. Harusnya norma-norma tersebut sejalan dan konsisten sehingga tidak menimbulkan kerancuan, oleh karenanya norma-norma tersebut harus mengikuti norma yang ada di atasnya tidak memuat perikanan dalam norma yang terdapat pada huruf b dan c.

Dari segi asas perlu memuat asas kearifan lokal dimana asas ini adalah penyelenggaraan Perlindungan dan Pemberdayaan dan perlindungan petani dan nelayan harus mempertimbangkan karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya serta nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat setempat. asas ini lebih menekankan adanya pertimbangan-pertimbangan terhadap nilai-nilai kebudayaan yang berlaku.²⁴⁰

Pada Perda Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan norma yang terdapat pada pasal 7 huruf f asuransi pertanian dan perikanan yang mana tidak ada norma yang menjelaskan lebih lanjut tentang ketentuan tersebut harusnya ada ketentuan lebih lanjut atau norma yang memberikan penjelasan. Sebagai contoh asuransi pertanian dan perikanan lebih lanjut diatur dengan peraturan bupati. Namun dalam perda tersebut tidak diatur ketentuan delegasi terhadap norma yang ada di pasal 7 huruf f. Oleh karenanya untuk itu perlu adanya norma yang memberikan penjelasan terhadap tindak lanjut dari norma asuransi petani dan nelayan tersebut.

²⁴⁰ Lihat penjelasan pasal 2 huruf j Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil kajian dan analisis terhadap politik hukum Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan Petani dan Nelayan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Politik hukum peraturan daerah Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pentai dan Nelayan dapat dilihat, *pertama* dari naskah akademik yang disusun tidak berdasakan data yang akurat terhadap kondisi petani dan nelayan di Tanjung Jabung Barat bentuk naskah akademik hanya menggambarkan situasi secara umum tentang petani dan nelayan, *kedua* dilihat dari materi muatannya teradapat kerancuan terhadap pengeritan norma sehingga mengaburkan norma yang lain, seperti pengeritan nelayan dan pembudidaya ikan, selain itu terdapat norma yang tidak memiliki penjelasan dalam norma selanjutnya yaitu tentang asuransi. Secara keseluruhan substansi yang terdapat dalam perda tersebut belum sepenuhnya memberikan perlindungan terhadap nelayan dan petani terutama dalam segi perlindungan resiko kecelakaan kerja dari pelaku usaha. Sehingga perda ini masih membebankan ke pemerintah akan tetapi tidak kepada pelaku usaha. *Ketiga* karakteristiknya perda ini semi responsif belum sepenuhnya responsif sebab dalam pembentukannya belum sepenuhnya demokratis karena keterlibatan petani dan nelayan hanya sebatas *FGD* sehingga petani dan nelayan tidak tau apakah kepentingan mereka pada saat penyusunan diakomodir atau tidak.

2. Adapun yang menjadi faktor pendukung dari pembentukan peraturan daerah pertama ini pertama dukungan terhadap pembentukan Peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan dari kalangan anggota feraksi yang semua setuju dan beremangat dalam mendukung pembentukan peraturan daerah ini. Ditambah lagi peraturan daerah ini merupakan usulan dari DPRD sendiri sehingga memang tidak banyak kendala yang dihadapi dalam penyusunannya. Begitu juga dari eksekutif yang juga mendukung terhadap pembentukan peraturan daerah tersebut karena memberikan perlindungan terhadap petani dan nelayan. Terhadap kendala kendala yang dihadapi hanya kendala teknis yang tidak berpengaruh terhadap pembentukan peraturan daerah tersebut.
3. Untuk materi muatan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan yang ideal ada beberapa subtansi yang perlu dilakukan sebagaimana telah dibahas pada bab 4, perubahan mulai dari ketentuan umum yang terdapat pada pasal 1 dan juga subtansi mengenai asas serta perubahan terhadap subtansi yang ada di beberapa pasal pada Perda Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan.

B. Saran

Berdasarkan kajian pembahasan dan kesimpulan diatas terhadap peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayan petani dan nelayan disarankan sebagai berikut :

- b. Terhadap politik hukum pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemberdayaan petani dan nelayan, dalam pembentukan peraturan daerah yang harus diutamakan adalah adanya ruang partisipasi masyarakat secara maksimal. Sehingga dalam pembentukannya masyarakat dapat memastikan secara langsung apakah kepentingan mereka terakomodir atau tidak, apabila tidak maka masyarakat dapat mengkonfirmasi secara langsung kenapa kemudian kepentingan yang mereka inginkan tidak diakoodir, dengan begitu demokratisasi terhadap pembentukan peraturan daerah tersebut benar-benar berjalan. Tidak seperti saat ini yang memberikan ruang partisipasi masyarakat secara sempit dan tidak adanya keterbukaan informasi publik terhadap kebijakan politik hukum yang diambil.
- c. Dari kajian, analisis dan pembahasan diatas, secara substansi peraturan daerah tersebut masih terdapat kekurangan sehingga perlu dilakukan revisi terhadap perda tersebut. diantaranya perlu adanya revisi terhadap pengertian nelayan, kemudian perlu memasukan pengeritan nelayan buruh nelayan, nelayan kecil serta nelayan tradisional, selain itu perlu ditambahkan norma yang membebaskan pertanggung jawaban pelaku usaha terhadap kecelakaan kerja buruh nelayan dan petani guna memberikan perlindungan terhadap kedua kelompok tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdillah Masykuri, *Demokrasi di Persimpangan Makna; Respon Intelektual Muslim Indonesia terhadap Konsep Demokrasi 1966-1930*
Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999
- Asshiddiqie Jimly dan Safaat Ali, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- _____, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara
- _____, *Perihal Undang-undang*, Depok: Rajawali Press, 2020
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008
- Asyhadie Zaeni dan Rahman Arif, *Pengantar Ilmu Hukum*, Depok: PT Raja Grahasindo Persada 2013
- Budi Hardiman.F, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius, 2009
- Budiardjo Mirian, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 2019
- Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi wewenanga mengatur dalam era Otonomi Luas*, Depok: Rajawali Press, 2019
- Fajar Mukti dan Achmad Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2010
- Farida Indarti S Maria, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: Kanisius, 2007
- _____, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Yogyakarta: PT Kanisius Yogyakarta, 2020

- _____, *Ilmu Perundang-undangan 2*, Yogyakarta: PT Kanisius 2020
- Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, Lhoksumawe: Unimal Press, 2016
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Bandung: Nusa Media 2013
- Heywood Andrew, *Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Huda Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung : Nusa Media, 2009
- _____, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa media 2011
- IC Van der Vlies *Buku Pegangan Perancangan Peraturan Perundang-Undangan* diterbitkan oleh Direktorat Jendral Peraturan perundang-undangan departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia,
- Kuriyah Sri, *Politik hukum Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Semarang: Unissula Press, 2019
- Kusnardi Moh dan Ibrahim Harmaly, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indoensia, 1981
- L. Tanya Bernard, *Politik Hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta Publishig, 2011
- M. Fadjroel Rachman dan Taufiqurrahman, ed., *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat: Tentang Kebebasan, Demokrasi, dan Negara Kesejahteraan* Depok: Koekoesan, 2007
- M.Ryaas Rassid, *Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depannya*, Jakarta: LIPI Press 2007

- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2012
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009
- Muhaimin, *Penelitian Hukum*, Mataran NTB : Mataram University Press, 2020
- Muslimin Amrah, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Badung: Alumni, 1986
- Nurcholis Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Grasindo, 2007
- Philippe Nonet dan Philip, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2018
- Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola 2001
- Qomar Nurul dan Syah Reza Farah, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Makasar: CV Social Politic Genius, 2020
- R.G Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bina Aksara, 1987
- Rahardjo Satjipto, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002
- Robert A. Dahl, *Analisis Politik Modern*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 1994
- _____, *Dilema Demokrasi Pluralis*, Jakarta: Rajawali Press, 1985
- Rohaniah Yoyoh dan Eriza, *Pengantar Ilmu Politik; Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Malang: Intrans Publishing, 2015
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009
- Soekanto Soerjono dan Mamuji Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006

Sorensen George, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Yogyakarta: Pustaka Peajar, 1993

Sregan Saragih Bintan, *Politik Hukum*, Bandung: CV Utomo, 2006

Sukriono Didik, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Malang: Stara Press, 2013

Syaukani Imam dan Ahsin Thohari. A, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Depok: Rajawali Press, 2019

Tesis, Jurnal

Agus Budi Setiawan *Pembentukan Peraturan Hukum Daerah Yang Demokratis Oleh Pemerintah Daerah*, Tesis (Semarang : Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Diponegoro 2008)

Fajar Husain, *Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Indragiri Hilir*, Tesis (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2008)

Johan Eko Sudarto, *Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 Tentang Larangan Pelacuran Dikabupaten Bantul*, Tesis (Yogyakarta: Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2008)

Rezty Dhany Yustitiyani, *Penelitian Tesis dengan judul Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (PERDAIS) Pertanahan No 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah*

Kasultanan dan Tanah Kadipaten di Yogyakarta, Tesis (Yogyakarta : Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2018)

Suwandarta, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Di Kota Magelang Tahun 2009-2010 Studi Terhadap Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Peternakan dan Kesehatan Hewan*, Tesis, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Islam, 2011)

Wahyuni *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif Oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2011*, Tesis (Yogyakarta : Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia 2013)

Abdul Rauf Alaudin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam Otonomi seluas luasnya menurut Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Fiat Justisia, Jurnal Ilmu Hukum, Vol 9 No 4., Oktober-Desember 2015*

Abdus Salam, “Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia”, *Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Mazahib, Vol 16 No 2 Desember 2015*

- Ahmad Husen” Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan, *Lex Scientia Law Review, Volume 3 No. 1, Mei 2019*
- Cipto Prianto, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang” , *Jurnal konstitusi, Vol 17 No 2 Juni 2020*
- Hendrik Hattu, “Tahapan Undang-Undang Responsif” *Jurnal Mimbar Hukum, Voll, 23 No 2 Juni 2011*
- Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan”, *Jurnal Aspirasi Vol 6 No 2, Desember 2015*
- Lintjen Anna Marpaung, “Pengaruh Konfigurasi Politik Hukum terhadap Karakter Produk Hukum; Studi telaah dalam perkembangan hukum pemerintahan daerah di Indonesia” *Pranata Hukum Voll 7, No 1 Januari 2020*
- Lisna dkk, “Inventory Of Fishing Gear In Kecamatan Tungkal Ilir Tanjung Jabung Barat Jambi” *Jurnal Ilmu Perikanan dan Sumberdaya Perikanan, Vo 16 No 2 Tahun 2018*
- Marten Bunga, “Model Pembentukan Peraturan Daerah yang ideal dalam penyelenggaraan otonomi daerah”, *Junal Hukum Pembangun, Vol 49 No 4,*
- Nurul Aini, “Neologi Isitlah Politik Dalam Bahasa Arab Modern Kajian Morfologi” *Junal Arabiatuna Bahasa Arab, Vol2 No 2, 2018*

Perapta Nugraha, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah”

Jurnal Hukum, No 3, Vol 15 Juli 2008

Pratama Nugraha, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan

Daerah”, *Jurnal Hukum, No, 3 Voll 15 Juli 2008,*

Ryan Muthiara Wasti, Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk hukum

Masa Pemerintahan Soeharto di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan, No 1 Januari 2015,*

Zainal Arifin Mochetar, “ Antinomi dalam Perundang-undangan di Indonesia”

*Jurnal Hevler Faculty of law Hasanudin University Makasar, Voll 1
Dresember 2015*

Peraturan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

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

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diubah dengan
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas
Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan
Nelayan, Pembudidaya Ikan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan
Petani

Peraturan DPRD Kabupaten Tanjung Jabung Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang
Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanjung
Jabung Barat

Internet, artikel

[http://lppro.pancabudi.ac.id/news/read/pengaruh-politik-dalam-pembentukan hukum-di Indonesia](http://lppro.pancabudi.ac.id/news/read/pengaruh-politik-dalam-pembentukan-hukum-di-indonesia) akses 3 Januari 2021

<https://jambi.bps.go.id/indicator/54/1776/1/luas-area-produksi-dan-jumlah-petani-kabupaten-tanjung-jabung-barat.html> diakses pada 16 mei 2021

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/asas> diakses pada senin 1 juni 2021

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konfigurasi>

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/nelayan>

<https://tanjabarkab.bps.go.id/indicator/56/197/1/jumlah-nelayan-menurut-kapal-dan-kecamatan.html>

Naskah Akademik Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah tentang
Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan

Martikulasi Perubahan Hasil Harmonisasi Panitia Khusus II DPRD Kabupaten
Tanjung Jabung Barat Pembahasan Ranperda tentang Perlindungan
dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan, hlm 8

Naskah Akademik Rancangan Pembentukan Peraturan Daerah tentang
Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani dan Nelayan