

## SKRIPSI



# **PENERAPAN ASAS AKUNTABILITAS PADA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN POHUWATO NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA**

**OLEH**

**AAN PRATAMA HIKMAN**

**B 111 09 852**

**BAGIAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

## **Halaman Judul**

PENERAPAN ASAS AKUNTABILITAS PADA PEMBENTUKAN  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN POHUWATO  
NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA

OLEH :

AAN PRATAMA HIKMAN

B 111 09 852

## **SKRIPSI**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka Penyelesaian Studi  
Sarjana Program Kekhususan Hukum Tata Negara  
Program Studi Ilmu Hukum

Pada

PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2013

## PENGESAHAN SKRIPSI

### PENERAPAN ASAS AKUNTABILITAS PADA PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN POHUWATO NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG RETRIBUSI JASA USAHA

Disusun dan diajukan oleh

**AAN PRATAMA HIKMAN**

**B 111 09 852**

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Dan Dinyatakan Diterima

**Panitia Ujian**

**Ketua**



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198503 1 001

**Sekretaris**



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.  
NIP. 19560607 198503 1 001

**An. Dekan**

**Wakil Dekan Bidang Akademik,**



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 19630419 198903 1 003

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Aan Pratama Hikman

Nomor Induk : B 111 09 852

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Penerapan Asas Akuntabilitas Pada Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

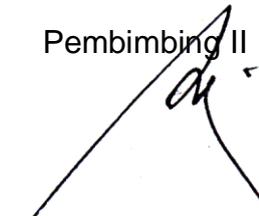
Makassar, 5 Agustus 2013

Pembimbing I



**Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H.**  
NIP. 19570101 198503 1 001

Pembimbing II



**Dr. Anshori Ilyas S.H., M.H.**  
NIP. 19560607 198503 1 001

## PERSETUJUAN MENEMPUIH UJIAN SKRIPSI

Menerangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Aan Pratama Hikman

Nomor Induk : B 111 09 852

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Penerapan Asas Akuntabilitas Pada Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar, Agustus 2013

a.n Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik,



**Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.**  
NIP. 19630419 198903 1 003

## ABSTRAK

**AAN PRATAMA HIKMAN (B11109852) Penerapan Asas Akuntabilitas Pada Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha (dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Anshori Ilyas).**

Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (Good Governance) adalah penerapan akuntabilitas dalam setiap pengambilan kebijakan. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha merupakan langkah yang ditempuh demi terselenggaranya pemerintahan daerah. Dalam setiap tahapan peraturan daerah mulai dari pembentukan hingga pelaksanaannya perlu diterapkan asas akuntabilitas. Pada kekinian, Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha Dinilai kurang optimal sehingga perlu mendapatkan perhatian baik oleh pihak penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Pohuwato. Metode pengumpulan data dilakukan melalui penelitian lapangan (*field research*) serta di Kantor Bupati Kabupaten Pohuwato dan di Kantor DPRD Kabupaten Pohuwato, dan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) terhadap buku-buku, tulisan ilmiah, peraturan perundang-undangan, serta sumber-sumber lainnya yang terkait dengan penulisan skripsi ini.

Penelitian hukum ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ternyata penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha belum berjalan dengan optimal sehingga perlu adanya upaya positif baik dari pihak penyelenggara pemerintahan daerah maupun masyarakat.

## UCAPAN TERIMA KASIH

*Bismillaahirrahmaanirrahiim*

*Assalamu'alaikum wr wb*

Puji syukur ke Hadirat Allah SWT atas segala curahan Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga penulis dapat merampungkan skripsi ini sesuai yang diharapkan. Shalawat dan Taslim tak lupa pula kita kirimkan kepada Junjungan Nabi Besar Muhammad SAW yang telah mengajarkan Agama Islam sebagai Rahmatan Lil Alamin.

Penulis menyadari bahwa isi dari skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan walaupun pada hakikatnya kesempurnaan itu hanyalah Milik Allah SWT semata. Kiranya dalam penulisan skripsi ini penulis banyak mendapat bimbingan dan bantuan yang sangat berharga dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini pula penulis ingin mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada pihak-pihak yang secara langsung ataupun tidak langsung turut memberikan bantuannya atas selesainya skripsi ini, khususnya kepada :

1. Kedua orang tua penulis, Ayahanda H. Hikman Katohidar, S.H., M.H. dan Ibunda Hj. Nizma Sanad, S.H., M.M. yang selalu memberi dorongan, motivasi dan mendoakan penulis sehingga dapat menyelesaikan studi sampai dengan penyusunan skripsi ini selesai. Demikian pula adik-adik penulis beserta seluruh keluarga.

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.H. dan para guru besar serta seluruh staff dosen yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat selama penulis menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H. dan Dr. Anshori Ilyas, S.H.,M.H. selaku pembimbing I dan pembimbing II yang telah meluangkan waktu dan memberikan bimbingan kepada penulis dengan penuh perhatian dan pengertian sehingga skripsi ini bisa diselesaikan. Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si. selaku Ketua Bagian dan Bapak Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara yang telah banyak membantu dan memotivasi sehingga skripsi ini dapat selesai.
3. Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato, Ketua DPRD Kabupaten Pohuwato bersama anggotanya dan Masyarakat Pohuwato atas bantuannya selama penulis melakukan penelitian guna penyusunan skripsi ini.
4. Para staff dan karyawan tata usaha Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan yang selama ini diberikan kepada penulis. Teman-teman kelas E angkatan '09, teman-teman DOKTRIN 09 Serta seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu demi satu yang telah membantu penulis sehingga penulisan skripsi ini dapat selesai.

Akhirnya, kepada Allah SWT jualah yang dapat memberikan imbalan setimpal atas segala bantuan dari berbagai pihak seperti yang disebutkan diatas. Kiranya dalam penulisan skripsi ini terdapat kekurangan mohon dimaklumi. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua khususnya untuk pengembangan ilmu hukum di Indonesia. Aamiin.

Wassalam

Makassar, Agustus 2013

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>LAMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING.....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>v</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>9</b>
A. Negara Hukum dan Demokrasi Kedaulatan .....	9
1. Reechsstaat.....	9
2. Rule of Law.....	10
3. Konsep Negara Hukum Pancasila .....	13
4. Demokrasi .....	20
5. Kedaulatan .....	22
B. Good Governance.....	28
C. Konsep dan Pengertian Akuntabilitas.....	35

D. Pembentukan Peraturan Daerah.....	40
1. Dasar Pembentukan .....	40
2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah .....	45
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>57</b>
A. Lokasi Penelitian .....	57
B. Jenis dan Sumber Data.....	57
C. Teknik Pengumpulan Data .....	58
D. Analisis Data .....	58
<b>BAB IV PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN.....</b>	<b>59</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	59
B. Penerapan Asas Akuntabilitas .....	60
C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Asas Akuntabilitas.....	66
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>71</b>
A. Kesimpulan .....	71
B. Saran .....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan, pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi disegala bidang telah menuntut perubahan dalam tatanan kehidupan bernegara. Suatu kesadaran baru muncul untuk lebih menegakkan kedaulatan rakyat, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat lokal, menuntut pengalokasian dan *distribution of power and authority* secara adil antara pusat dan daerah. Menyikapi aspirasi dari daerah, maka disahkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Joko Widodo (2001:38) mengemukakan:

“Pada hakekatnya otonomi daerah bertujuan menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang lebih demokratis, dimana keterlibatan rakyat (partisipasi) baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik, maupun dalam melakukan kontrol atas apa yang sedang dan dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangan dapat dilaksanakan secara maksimal. Oleh karena itu dengan otonomi

daerah diharapkan akan dapat memberi peluang pada perubahan kehidupan pemerintah daerah”.

Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menimbulkan reformasi total dalam segala aspek kehidupan bernegara untuk mewujudkan terciptanya masyarakat madani. Dalam proses pemerintahan bermasyarakat dan bernegara, memiliki nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran, keadilan yang berorientasi pada kepentingan rakyat.

Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) adalah penerapan akuntabilitas dalam setiap pengambilan kebijakan. Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum. Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum, menempatkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah sebagai sub sistem perundang-undangan nasional atau sistem hukum nasional, bahkan dalam kehidupan

berbangsa dan bernegara secara keseluruhan sebagai perwujudan desentralisasi.

Implementasi kekuasaan dalam peraturan perundang-undangan hendaknya berorientasi pada perlindungan hukum dan jaminan bagi rakyat disatu pihak dan pemerintah di lain pihak. Penyimpangan terhadap hal tersebut menyebabkan peraturan perundang-undangan tidak lagi dipandang sebagai instrumen pemerintah yang strategis untuk memberikan perlindungan hukum. Seyogyanya peraturan perundang-undangan dipandang untuk menjaga dan menjamin dihormatinya hak-hak dasar dan kebebasan asasi rakyat. Ilmu hukum memberikan perhatian yang seimbang kepada aktivitas tersebut dan hendaknya tunduk pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu aktivitas di bidang legislatif dalam menyusun peraturan perundang-undangan, harus menghasilkan peraturan yang baik dan dapat dijadikan landasan yang jelas, adil dan kokoh bagi perilaku kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut Abdul Latif (2007:1) bahwa:

“Ilmu hukum tidak hanya memberikan perhatian pada peraturan yang sudah jadi, tetapi juga peraturan yang sedang direncanakan, dirancang, disusun, dirumuskan dan dibentuk. Peraturan perundang-undangan yang baik akan memudahkan semua pihak untuk menegakkan, melaksanakan dan menafsirkan”.

Pemerintah sebagai elemen negara berada pada posisi dominan dihadapan masyarakat sipil. Dominasi itu tercermin dalam penyusunan

peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly Asshiddiqie (2005 :297-298) bahwa:

“sebagian besar peraturan yang dihasilkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif pada dasarnya adalah hasil kerja pemerintah. Peran dewan dalam penyusunan peraturan hanyalah demi memenuhi tuntutan formal konstitusi, sebab dalam menyiapkan segala hal yang berkaitan dengan peraturan yang akan dikeluarkan bersumber dari pemerintah”.

Sebuah produk kebijakan, sekecil apapun ruang lingkupnya akan tetap berdampak pada masyarakat baik langsung maupun tidak langsung. Sebagai pihak yang merasakan dampak dari pelaksanaan sebuah kebijakan, maka sudah seharusnya masyarakat menjadi bagian integral dari proses penyusunnya. Kondisi tersebut akan terwujud jika seluruh pihak yang terkait baik itu eksekutif maupun legislatif memberikan dukungan penuh atas pertanggungjawaban (akuntabilitas) dalam proses legislasi. Dalam hal ini harus ada jaminan hukum melalui peraturan daerah untuk memastikan bahwa masyarakat berhak untuk terlibat secara aktif dalam proses penyusunan peraturan daerah, sehingga akan menghasilkan peraturan yang responsif dan berpihak pada masyarakat.

Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai bagian yang tidak terpisahkan, maka masyarakat Pohuwato semakin sadar akan haknya untuk berperan serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan pemerintahan. Mereka bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan dan merasa perlu untuk terlibat dalam setiap pengambilan

keputusan. Hasil observasi dan pengamatan saya di Kabupaten Pohuwato, bahwa pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Usaha kurang optimal penerapan asas akuntabilitas dari Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena peraturan daerah tersebut selain untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga terjadi pembebanan biaya kepada masyarakat. Sehingga antara kepentingan peningkatan pendapatan daerah akan berbenturan dengan kepentingan masyarakat dalam hal pembayaran retribusi. Dampak kurang maksimalnya penerapan asas akuntabilitas dalam pembentukan perda No. 2 Tahun 2012 tersebut sejak ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tidak secara signifikan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Pohuwato.

Uraian lebih lanjut tentang penerapan asas akuntabilitas adalah aktifnya partisipasi masyarakat dalam setiap pembahasan rancangan peraturan daerah terdapat dalam pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi:

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan peraturan daerah”.

Undang-Undang memang telah memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses penyusunan suatu peraturan daerah, mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, dan penetapan. Partisipasi

masyarakat di sini melalui kelompok kepentingan (*stakeholders*), misalnya mengikutsertakan ahli-ahli dari Universitas dapat dilakukan pada Tri Dharma Perguruan Tinggi (berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 30 Tahun 1990).

Kesemuanya ini semata-mata untuk membangun *Good Governance*, yang menuntut adanya iklim demokrasi dengan pengelolaan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip partisipasi, akuntabilitas dan transparansi untuk menghasilkan peraturan daerah yang responsif. Dengan kata lain *Good Governance* sangat tergantung pada peran serta masyarakat secara luas. Hal ini sepadan dengan apa yang dikatakan (A. Pangerang Moenta (2003 :78) bahwa:

”Hukum atau Undang - Undang (termasuk peraturan daerah) yang efektif adalah yang benar-benar mewujudkan perilaku yang diinginkan oleh hukum itu sendiri. Dan hukum (termasuk peraturan daerah) yang baik adalah benar-benar mewujudkan pembuatan keputusan oleh pemerintah yang tidak sewenang-wenang. Dengan kata lain, hukum yang baik adalah hukum yang dibuat dengan melibatkan sebanyak mungkin partisipasi masyarakat. Dengan begitu akan muncul *sense of belonging* dan *sense of responsibility* dikalangan masyarakat yang terlibat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut”.

Berpijak dari pemaparan diatas agar dalam setiap pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Pohuwato perlu menerapkan asas akuntabilitas dalam proses penyusunannya, sehingga melahirkan peraturan daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang baik, yang dapat dipertanggungjawabkan pada masyarakat yang terkena dampak

dari peraturan yang dihasilkan, serta terakomodasinya kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan bukan kepentingan masyarakat tertentu saja.

## **B. Rumusan Masalah**

Agar penulisan ini lebih efisien dan efektif, maka penulis akan membagi permasalahan dalam beberapa hal pokok dari kemungkinan luasnya permasalahan yang timbul dalam pembahasan, serta adanya konsistensi dengan ruang lingkup dan objek yang akan dibahas. Berkaitan dengan latar belakang masalah diatas penulis membagi permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Pohuwato?
2. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan penelitian

Bertitik tolak dari permasalahan dalam penulisan ini, maka penulis merumuskan tujuan penelitian, antara lain:

- a. Untuk mengetahui mekanisme atau proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha dalam penerapan asas akuntabilitas.
  - b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha di daerah Pohuwato.
2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini antara lain:

- a. Mengembangkan pengetahuan ilmiah di bidang hukum pada umumnya dan khususnya pembentukan peraturan daerah melalui penerapan asas akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam rangka mengaplikasikan disiplin ilmu pengetahuan tersebut dikemudian hari.
- b. Sebagai salah satu sumber pustaka dan bahan masukan bagi para pembaca dalam hal pembentukan peraturan daerah melalui penerapan asas akuntabilitas.
- c. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak aparat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUN PUSTAKA**

#### **A. Negara Hukum dan Demokrasi Kedaulatan**

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Keabsahan negara memerintah ada yang menyatakan bahwa karena negara merupakan lembaga yang netral, tidak berpihak, berdiri di atas semua golongan masyarakat dan mengabdikan pada kepentingan umum. Konsep negara hukum sering disamakan begitu saja dengan konsep Rechtsstaat dan konsep The Rule Of Law.

##### **1. Rechtsstaat**

Konsep Rechtsstaat pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Romawi-Jerman yang disebut Civil Law System dengan ciri utamanya adalah pembagian hukum perdata dan hukum publik. Konsep Rechtsstaat mulai populer pada abad XVII sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya ditindas oleh kaum bangsawan dan gereja yang menumbuhkan konsep etatisme (L'etat cest moi) untuk mendambakan satu negara hukum yang liberal

agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas penghidupan dari kehidupan masing-masing.

Menurut Friedrich Julius Sthal (Zairin harahap, 1997:7) konsep negara hukum ditandai 4 (empat) unsur pokok yaitu:

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- b. Negara didasarkan pada teori trias politika.
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (Wetmatigade bestuur).
- d. Peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (onrechtmatigade everheidaad).

Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Bahkan dalam satu sistematika yang selengkap mungkin dalam sebuah kitab Undang-Undang yang disebut kodifikasi. Pemikiran kodifikasi ini dipengaruhi konsepsi negara hukum pada abad XVIII dan XIX, untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindakan kesewenang-wenangan dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk undang-undang.

## **2. Rule Of Law**

Konsep Rule Of Law dipelopori oleh A. V. Dicey dari Inggris yang berkembang dinegara-negara Anglo-saxon. Konsep Dicey (Didi Nasmi Yunas, 1992: 24-25) adalah:

- a. Supremacy of law
- b. Equality before the law
- c. Human rights

Selanjutnya oleh para Juris Asia Tenggara dan Pasifik melalui kongresnya di Bangkok 1965 (Sri Soemantri, 1993: 13) bahwa

- a. Adanya proteksi konstitusional
- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
- e. Adanya tugas oposisi
- f. Adanya pendidikan civil

Dalam perkembangannya sistem anglo-saxon mulai bersentuhan dengan tradisi sistem hukum kontinental. Amerika mulai mengenal hukum tertulis walaupun kebutuhan akan sistematisasi hukum dan kodifikasi hukum dirasakan belum begitu mendesak. Sistem hukum Anglo-Amerika tetap memiliki perbedaan dengan sistem hukum kontinental. Menurut Bagir Manan, (1992 : 7), yaitu:

1. Ilmu hukum kontinental sangat dipengaruhi oleh persepsi hukum Romawi, sedangkan Anglo-saxon adalah hasil dari pertumbuhan historis yang secara bertahap, sehingga dengan demikian masih menunjukkan banyak unsur-unsur feodalisme.

2. Semua sistem hukum kontinental seluruhnya dikodifikasi. sedangkan hukum anglo Amerika masih berdasarkan hukum kebiasaan.
3. Akibatnya pendekatan yang berbeda-beda pada problema interpretasi hukum. Keputusan pada pengadilan sistem kontinental hanya keterangan mengenai hukum sedangkan Anglo Amerika presiden adalah salah satu sumber hukum terpenting.
4. Sistem kontinental berkembang dari peraturan umum ke keputusan individual dengan meletakkan prinsip-prinsip hukum umum. Sedangkan hukum Anglo-Amerika berdasar pada keputusan mengenai problem individu dan menyusun prinsip kasus demi kasus dan penyesuaian bertahap ke keperluan-keperluan praktis.
5. Anglo-Amerika memberikan tempat yang sangat penting pada pengadilan, sedangkan ilmu hukum kontinental tidak hanya mengenal penuntutan, tetapi sebahagian besar mengenal fungsi umumnya.
6. Dualisme hukum kebiasaan dan kepatutan dalam hukum Anglo Amerika tidak dikenal dalam sistem-sistem kontinental.
7. Semua sistem kontinental berbeda dalam substansi dan prosedur antara hukum perdata dan hukum administratif: Hukum Anglo Amerika menolak pembagian itu, dan berpegang pada teori prinsip persamaan bagi semua di depan hukum.

8. Pendekatan yang lebih abstrak dan lebih umum pada hukum dan ilmu hukum kontinental berguna bagi perkembangan filsafat hukum, sedangkan sifat pragmatis dan empiris dari hukum Anglo-Amerika berakibat sebaliknya.

### **3. Konsep Negara Hukum Pancasila**

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dinamakan negara hukum Pancasila, salah satu ciri pokok adalah Freedom of Religion (kebebasan beragama) dalam konotasi yang positif. Dalam negara pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Agama dan negara berada dalam hubungan harmonis. Negara hukum pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan yang terpadu dalam kepentingan rakyat banyak lebih diutamakan dengan menghargai harkat dan martabat serta keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dasar oleh penyelenggara negara.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas M. Tahir Azhari (Zairin Harahap, 1997:13) mengemukakan ciri-ciri negara hukum pancasila sebagai berikut :

- a. Ada hubungan erat antara agama dan negara,
- b. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa,

- c. Kebebasan agama dalam arti positif,
- d. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang,
- e. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Menurut Philipus M. Hadjon (1992:87) negara hukum pancasila tidak bisa dipersamakan begitu saja dengan Rechtsstaat dan The Rule of Law dengan alasan:

- a. Baik konsep Rechtsstaat maupun The Rule of Law dari latar belakang sejarahnya lahir dari suatu masalah atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme.
- b. Baik konsep Rechtsstaat maupun The Rule of Law menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Untuk melindungi Hak Asasi Manusia konsep Rechtsstaat mengedepankan prinsip Wet Matigade dan Rule Of Law mengedepankan prinsip Equality before the law, sedangkan negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Istilah negara hukum dipahami secara resmi pada konstitusi Indonesia 1945. Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945

dipertegas dalam Pasal I ayat 3 Negara Indonesia adalah Negara yang berdasar atas hukum.

Menurut Wirjono Projadikoro (1981:37) Istilah negara hukum berarti:

1. Semua alat-alat perlengkapan dan negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang-orang penduduk dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Pengertian negara hukum secara umum bahwa segala sikap tingkah laku dan perbuatan, baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur negara maupun yang dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum. Konsep negara hukum sangat berbeda-beda terutama di Eropa Kontinental yang berlandas pada pemikiran Imanuel Kant. Sebagai negara hukum liberal dimana negara berfungsi sebagai penjaga malam (*nachtwakerstaat*) dalam ajaran ini kepentingan individu yang ditonjolkan, sedangkan kemampuan tiap individu berbeda - beda. Akibatnya orang yang punya kemampuan tinggi akan selalu menang dalam persaingan dengan orang yang tidak mampu, yang akan berakibat timbulnya perbedaan sangat menonjol yang pada akhirnya dapat menimbulkan gejolak sosial. Untuk mengatasi hal tersebut perlu adanya

campur tangan negara dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya. Campur tangan yang dimaksud harus datur terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan agar pemerintah tidak berbuat sewenang-wenang atau melampaui batas kekuasaannya. Konsepsi negara hukum demikian dikenal dengan istilah Negara Kesejahteraan (Weffare state).

Menurut Sudargo Gautama (Didi Nasmi Yunas, 1992 : 23) sebuah negara dikatakan negara hukum apabila memenuhi unsur-unsur:

1. Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Azas Legalitas, setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah dan aparaturnya.
3. Pemisahan kekuasaan, agar hak-hak asasi itu betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain dan tidak berada dalam satu tangan.

Negara hukum pada hakikatnya adalah tentang kekuasaan. Di satu pihak dengan kekuasaan yang menjadi syarat mutlak untuk dapat memerintah, di lain pihak nampaknya rakyat yang diperintah segan melepaskan segala kekuasaan daripadanya. Oleh karena itu penegakan

hukum sangat dibutuhkan dalam merealisasikan negara hukum, mulai dari materi hukum (undang-undang), aparat (sebagai penegak hukum), fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan kegiatan penegak hukum, serta kesadaran masyarakat terhadap aturan yang ada.

Prinsip dasar negara hukum adalah asas legalitas, peradilan bebas, dan perlindungan terhadap hak asasi dalam perspektif sosiologis. Menurut Muin Fahmal (2006 : 88 - 89) mengandung makna:

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan masyarakat dan kekuasaan tunduk pada aturan-aturan sehingga melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.
3. Hukum tidak menentang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksaan kehendak oleh penguasa.
4. Netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial, politik, dan ekonomi.

Dalam pelaksanaannya, kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk pada hukum yang mempunyai implikasi yaitu:

- a. Mempunyai nilai yang berperspektif kerakyatan, yaitu melindungi warga negara terhadap pemerintah dari yang lemah serta miskin terhadap yang kuat serta kaya.

- b. Penggunaan konfliktual yaitu pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas, sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik atas otoritas tidak ditindas.

Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto (2004 :18), hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan undang-undang adalah:

1. Keterbukaan di dalam proses pembuatan undang-undang.
2. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara:
  - a.) Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
  - b.) Suatu departemen tertentu, mengundang organisasi- organisasi tertentu untuk memberikan masukan (partisipasi) bagi suatu rancangan undang-undang yang sedang disusun.
  - c.) Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.
  - d.) Pembentukan kelompok-kelompok penasehat yang terdiri dan tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.

Selain dari materi hukum, hal yang tidak kalah penting dalam pembangunan hukum adalah penegakan hukum itu sendiri. Yang termasuk dalam penegak hukum adalah bidang kehakiman, Kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan. Bidang-bidang tersebut

menjalankan aktifitasnya sesuai dengan peranan (rule) yang dimiliki. Dalam struktur kemasyarakatan, penegak hukum memiliki status sosial yang berbeda-beda, karena itu hak dan kewajiban serta beban dan tugas yang diemban sesuai dengan wewenang.

Soerjono Soekanto (2004:20) menjelaskan unsur-unsur dan peranan itu antara lain:

1. Peranan yang ideal (ideal rule) peranan yang datang dari pihak lain, artinya ideal roles berfungsi apabila berhubungan dengan pihak lain (rule sector) dan beberapa pihak (rule set).
2. Peranan yang seharusnya (expected rule) ketika beberapa peranan atau kedudukan yang sekaligus, yang dapat menimbulkan kesenjangan.
3. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri (perceived rule) diarahkan pada peranannya, ruang lingkup dibatasi peranan yang seharusnya dan peranan aktual.
4. Peranan yang sebenarnya dilakukan.

Pengambilan keputusan yang tidak terikat oleh hukum, dimana penilaian pribadi memegang peranan (diskresi) oleh karena:

- a.) Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia.
- b.) Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat.

- c.) Kurangnya biaya untuk menerapkan undang-undang.
- d.) Adanya kasus-kasus yang bersifat individual.

Selain undang-undang, penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas sangat penting untuk tercapainya penegakan hukum yang diharapkan yakni, menyiapkan manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup. Disamping itu faktor masyarakat dikaitkan dengan pola perilaku baik buruk yang merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Agar masyarakat dapat menaati hukum ada beberapa cara yang dapat dilakukan Pertama, coercive yaitu ketaatan hukum karena ada sanksi-sanksi yang dianggap sebagai sesuatu yang menakutkan. Kedua, persuasion yaitu warga masyarakat memahami hukum, karena ada persesuaian dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat. Ketiga, pervasion yaitu dengan mengadakan penyuluhan atau penerangan hukum. Keempat, compulsion yaitu cara dengan sengaja menciptakan situasi tertentu, sehingga warga masyarakat tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mematuhi hukum.

#### **4. Demokrasi**

Demokrasi mempunyai arti penting dalam sejarah ketatanegaraan karena dengan demokrasi, rakyat dapat menilai kebijakan pemerintah. Karena itu, demokrasi adalah penyelenggaraan kehendak dan kemauan rakyat. Demokrasi dalam negara hukum menimbulkan suatu gagasan tentang tata cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan

konstitusi maupun yang tidak tertulis. Gagasan kekuasaan pemerintah perlu dibatasi sebagaimana dirumuskan oleh Meriam Budiardjo (1988: 52):

“Pemerintah selalu diselenggarakan oleh manusia dan manusia itu tanpa kecuali banyak kelemahan. Dalilnya yang termashur adalah, *Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”.

Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya. Oleh karena itu diperlukan pengawasan dari rakyat (*social control*) serta jaminan adanya kepastian hukum. Prinsip demokrasi menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak untuk kepentingan penguasa. Dengan demikian negara hukum (*rechstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtstaat* melainkan *democratische rechtstaat* atau negara hukum yang demokratis, dengan adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (*partisipasi langsung*) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan

sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itu prinsip representation in ideas dibedakan dari representation in presence, karena keterwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau ide.

Menurut Grain Perry dalam Afrizal (2003: 13) bahwa:

“Secara garis besar pola hubungan antara negara dan masyarakat dalam penyusunan kebijakan pertama, masyarakat sudah memberikan mandatnya pada negara, maka pembentukan kebijakan sepenuhnya diserahkan kepada lembaga perwakilan yang merupakan salah satu elemen Negara. Peran serta masyarakat dibutuhkan pada saat memilih orang-orang yang akan duduk di lembaga perwakilan melalui pemilihan umum. Kedua, sekalipun telah memberikan mandatnya kepada wakil-wakil yang ada di lembaga perwakilan, masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan”.

Peran masyarakat dalam pembentukan kebijakan, secara umum dapat dilakukan dengan dua cara, pertama tersedianya ruang partisipasi bagi masyarakat. Kedua, negara bekerja sama dengan rakyat untuk membuat kebijakan.

## **5. Kedaulatan**

Dalam kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan bangsa Indonesia penuh dengan mekanisme bagaimana pelaksanaan demokrasi agar tercapai pemerintahan yang stabil dan terjamin untuk terselenggaranya partisipasi serta pengawasan masyarakat. Partisipasi publik dan pengawasan rakyat adalah perwujudan dari kedaulatan sebagaimana dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 2 yang

menegaskan bahwa: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kedaulatan rakyat dalam artian memiliki kedudukan yang eksklusif dengan dilaksanakannya pemilihan umum langsung, baik pemilihan Presiden maupun pemilihan kepala daerah. Dalam kaitan dengan kekuasaan itu sendiri menurut Jimly Asshiddiqie (2005 : 70) bahwa:

“Pemilik kekuasaan yang tertinggi sesungguhnya dalam Negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama- sama dengan rakyat”.

Kedaulatan merupakan konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan yang tertinggi. Gagasan yang dikembangkan dimulai dari ide kekuasaan mutlak sampai munculnya gagasan mengenai negara hukum. Konsep ilmiah mengenai ide kedaulatan dipopulerkan oleh Jean Bodin menggunakan istilah *summa potestas* untuk menunjukkan pengertian *sovereignty* (kedaulatan). Konsep tersebut menurut Jean Bodin (Jimly Asshiddiqie, 2005: 126) sebagai berikut:

1. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan tidak berasal dan atau bersumber dari kekuasaan lain yang lebih tinggi.
2. Mutlak dan sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya.
3. Utuh, bulat dan abadi, dalam arti tidak terpecah- pecah dan tidak terbagi - bagi.

Selanjutnya Thomas Hobbes dalam bukunya *Leviathan* (dalam M. Nasroen, 1986 :114) menggunakan istilah *sovereignty* (kedaulatan) yaitu

suatu keadaan sosial kehidupan manusia yang bersifat alami yang terkenal dengan istilah Homo Homini Lupus (serigala bagi manusia lain), dilukiskan dengan Bellum Omnum Contra Omnes (perang semua melawan semua). Menyadari keadaan tersebut, maka diadakan perjanjian untuk mengikat sesamanya. Dengan perjanjian itu terbentuklah kelompok yang menjelma menjadi sebuah negara. Gagasan mengenai kedaulatan berdampak sangat luas dalam studi hukum dan politik. Konsep inilah yang membedakan organisasi negara dan organisasi sosial.

John Lock malah berbeda pendapat dengan Thomas Hobbes, (dalam M. Nasroen, 1986 : 115) bahwa manusia hidup berdampingan secara damai dan tidak bermusuhan. Mereka mengadakan perjanjian tidak berarti menyerahkan seluruh hak - hak alami. Karena itu, perjanjian masyarakat dalam membentuk negara, yang diserahkan hanyalah hak - hak yang berkenaan dengan pembentukan negara. Hak rakyat ditangan rakyat, inilah yang kemudian secara ilmiah disebut hak asasi manusia. Tujuan negara untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyat, dan rakyat sendiri mengetahui arah dan tujuan alat - alat kelengkapan negara, karena itu diperlukan, suatu kontrak sosial atau perjanjian hidup bersama dalam suatu kelompok masyarakat. Kelompok inilah yang pada akhirnya menjelma menjadi negara. Konsekuensi dari kontrak sosial adalah pertama terciptanya keamanan umum (volunte generafe) yaitu kesatuan kemauan orang-orang yang mengadakan perjanjian, kedua terbentuknya

masyarakat (*gamenschaft*) yaitu menemukan sesuatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama.

Konsep kedaulatan menurut J. Jacques Rousseau (Jimly Asshiddiqie, 2005: 127) antara lain:

- a. Kesatuan (*unite*) bersifat monistis yaitu kemauan umum rakyat merupakan satu kesatuan, berhak memerintah dan berhak untuk menolak diperintah.
- b. Bulat dan tak terbagi-bagi (*indivisibilite*), kedaulatan yang berdaulat, maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi.
- c. Tidak dapat dialihkan (*inalienablite*), kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun.
- d. Tidak dapat berubah (*imprescriptible*) kedaulatan berada ditangan rakyat dan selamanya tetap ditangan rakyat.

Uraian di atas sangat berbeda dengan apa yang menjadi ajaran Montesquieu (dalam Jimly Ashiddiqie, 2005: 129) bahwa untuk menjamin demokrasi kekuasaan negara justru harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan satu sama lain (*check and balance*). Kekuasaan negara haruslah dibagi dalam tiga fungsi yang disebut *Trias Politica*, yaitu kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif. Prinsip pembagian kekuasaan bersifat vertikal antara pusat dan daerah, pemisahan kekuasaan bersifat horizontal antara cabang-cabang atau fungsi - fungsi kekuasaan negara. Sistem kekuasaan negara ideal selalu dikaitkan dengan soal manajemen pembagian kerja yang rasional jelas dan terukur

antara satu fungsi dengan yang lainnya. Dengan begitu diharapkan terhindar dari kemungkinan penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang berkuasa. Konsep kedaulatan harus dipahami sebagai kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu ditentukan oleh konstitusi artinya ditangan siapapun kekuasaan tertinggi itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan itu sendiri.

Berkaitan dengan kedaulatan tersebut, dalam sejarah pemikiran politik dan hukum dikenal beberapa ajaran tentang kedaulatan sebagai ide mengenai kekuasaan tertinggi. Jimly Ashiddiqie (2005 :139)

a. Kedaulatan Tuhan (Gods souveriniteit)

Gagasan ini menyimpulkan bahwa segala sesuatu yang terjadi adalah kehendak Tuhan dan itu tidak terlampaui oleh kehendak lain;.

b. Kedaulatan Raja (Kings souverinitet)

Memberikan legalitas semua tindakan betapapun kejamnya. Hal ini dimanfaatkan oleh Raja Prancis bernama Louis ke XIV yang menyatakan L'etat c'est moi: (negara adalah saya) seperti Hitler dan Mussolini, mereka menganggap diberi kuasa penuh oleh seluruh rakyat terhadap tindakanya.

c. Kedaulatan Negara (Staats souveriniteit)

Negaralah yang berdaulat bahwa dalam kehidupan sehari-hari kepentingan individu pada akhirnya dikalahkan terhadap keperluan Negara (atas nama kepentingan umum).

#### d. Kedaulatan Rakyat (Volks souveriniteit)

Untuk mencapai kesejahteraan rakyat perlu adanya partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan, karena mereka sendiri yang tahu bagaimana alat-alat perlengkapan negara harus bertindak kearah tujuan bersama. Sebagai pemegang kedaulatan yang tertinggi mereka memiliki peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan Negara, dan pemerintah mesti sadar bahwa pemerintahan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan dikembalikan kepada rakyat karena mereka pemilik kedaulatan yang sesungguhnya. Jika setiap penyelenggaraan pemerintahan selalu melibatkan masyarakat, maka prinsip pemerintahan yang baik (good governance) akan terwujud dan setiap penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara transparan, partisipasi dan akuntabilitas.

#### e. Kedaulatan hukum (Rechts souveriniteit)

Negara harus bertindak berdasarkan hukum dan itulah yang membatasi kekuasaan negara dengan melakukan selbstbinding yaitu kemauan negara untuk membatasi dirinya dari kekuasaan.

Paham kedaulatan dari segi politik tentu saja bukanlah rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara Raja dengan rakyatnya,

tetapi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam Negara itu sebagai keseluruhan.

Dari uraian teori kedaulatan di atas dipahami bahwa, teori kedaulatan rakyat memiliki peran yang penting dalam penyelenggaraan negara karena rakyat sendirilah yang mengetahui bagaimana alat kelengkapan negara bertindak kearah tujuan bersama. Konsep partisipasi publik adalah konsep yang melibatkan masyarakat sebanyak mungkin dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

## **B. Good Governance**

Sistem pemerintahan Indonesia telah mengalami pasang surut kekuasaan sejak masa penjajahan sampai pada masa kemerdekaan. Pada saat ini kita telah beberapa kali pergantian pimpinan pemerintahan, masing-masing presiden tersebut membawa ciri sendiri dalam masa pemerintahannya. Pada masa pemerintahan orde baru yang berlangsung kurang lebih 30 tahun memberikan ciri kekuasaan negara sangat dominan atas hak-hak rakyat, sehingga dalam pengambilan kebijakan dasar oleh penyelenggara tidak memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif, sehingga pada tahun 1998 melalui pergerakan moral anak bangsa yang dipelopori oleh mahasiswa menuntut reformasi dan membuka ruang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh pemerintah.

Pada masa reformasi ini, masyarakat nampaknya semakin tidak sabar, karena sejauh ini belum bisa membawa peningkatan kesejahteraan

bagi kelompok miskin yang menjadi bagian terbesar dari masyarakat Indonesia. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme birokrasi yang juga berkembang di legislatif (DPR, DPRD) dan merambah pada peradilan adalah bentuk tidak terakomodasinya kepentingan masyarakat.

Pemerintahan yang baik (good governance) mencerminkan sinergitas antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Birokrasi adalah sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik. Sumber daya aparat negara sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang bersih, untuk itu dipundak pemerintah diletakkan good governance, karena itu penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar atas Visioner, transparan, responsif, akuntabel, profesional dan kompeten, efisien dan efektif, desentralisasi, demokrasi, partisipatif, kemitraan, supremasi hukum, komitmen, pengurangan pada kesenjangan, komitmen pada tuntutan pasar dan komitmen pada lingkungan hidup. Keseluruhan inilah yang menjadi prinsip good governance. Prinsip tersebut baru bisa bersinergi manakala ketiga substruktur good governance (swasta, pemerintah dan masyarakat) tumbuh berkembang secara serasi, selaras dan seimbang serta check and balance.

Menurut Sarundajang (2003:156) beberapa asosiasi pemerintahan daerah mendukung sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik seperti: Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Dewan Kota Seluruh Indonesia (ADEKASI), Asosiasi Kabupaten Seluruh

Indonesia (APAKASI), Asosiasi Dewan Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI). Kesepuluh tata pemerintahan yang baik itu adalah:

#### 1. Partisipasi

Partisipasi mendorong setiap warga negara untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tak langsung. Partisipasi itu dimaksudkan untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi isu, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi itu meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian secara tertulis. Bentuk lain untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

#### 2. Penegakan Hukum

Penegakan hukum di harapkan akan mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan

berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Disamping itu, pemerintah daerah perlu mengupayakan adanya peraturan daerah yang bijaksana dan efektif, serta didukung penegakan hukum yang adil dan tepat. Pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat perlu menghilangkan kebiasaan yang dapat menimbulkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

### 3. Akuntabilitas

Akuntabilitas akan meningkatkan tanggung jawab dan tanggung gugat para pengambil keputusan dalam segala bidang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memenuhi bahwa mereka mempertanggungjawabkan hasil kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja pemerintah daerah secara objektif, perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperketat dan hasil audit harus dipublikasikan, apabila terdapat kesalahan, harus diberi sanksi.

### 4. Pengawasan

Pengawasan dapat meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas. Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang perlu

memberi peluang bagi masyarakat dan organisasi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pemantauan, evaluasi, dan pengawasan kerja sesuai dengan bidangnya. Walaupun demikian, tetap diperlukan adanya auditor independen dari luar dan hasil audit perlu dipublikasikan kepada masyarakat.

#### 5. Efisiensi dan Efektivitas

Efisiensi dan efektivitas menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan biaya dan jenis pelayanan. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan manajemen modern. Untuk administrasi kecamatan perlu adanya desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai ke tingkat kelurahan dan desa.

#### 6. Profesionalisme

Profesionalisme dapat meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggaraan pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau. Tujuannya adalah menciptakan birokrasi profesional yang efektif memenuhi kebutuhan masyarakat. ini perlu didukung dengan

mekanisme penerimaan staf yang efektif, penilaian, promosi dan penggajian staf yang wajar.

#### 7. Transparansi

Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai, karena informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan itu, pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi.

#### 8. Kesetaraan

Kesetaraan akan memberikan peluang yang sama pada setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Tujuan prinsip itu adalah menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung seperti mereka yang miskin dan lemah, tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan. Perhatian khusus perlu diberikan kepada kaum minoritas agar mereka tidak tersingkir. Selanjutnya kebijakan khusus akan disusun untuk

menjamin adanya kesetaraan terhadap wanita dan kaum minoritas baik dalam lembaga eksekutif maupun legislatif.

#### 9. Daya Tanggap

Daya tanggap akan dapat meningkatkan kepekaan para penyelenggara negara terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali. Pemerintah daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat, talk show, layanan hotline, prosedur komplain. Sebagai fungsi pelayanan masyarakat, pemerintah daerah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat.

#### 10. Wawasan ke Depan

Wawasan kedepan dapat membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas serta mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya. Tujuan penyusunan visi dan strategi adalah memberikan arah pembangunan secara umum sehingga dapat membantu dalam penggunaan sumber daya secara lebih efektif.

Menurut Bagir Manan (1997:14) dalam penyelenggaraan pemerintahan mengandung tiga prinsip penting:

1. Prinsip mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan pada masyarakat yang di layani.

2. Prinsip tidak membedakan pelaksanaan fungsi pelayanan baik atas dasar daerah, suku, agama dan lain-lain sebagainya.
3. Berbagai kebutuhan nyata berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain merupakan dasar bagi pembagian fungsi-fungsi pemerintah.

Kesemuanya ini merupakan bentuk pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat yang demokratis, adil dan merata.

### **C. Konsep dan Pengertian Akuntabilitas**

Menurut Taliziduhu Ndraha, konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang, pertama wewenang tradisional kedua wewenang karismatik dan ketiga wewenang legal rational.

Yang ketigalah ini yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.

Darwin sebagaimana dikutip Joko Widodo, membedakan konsep pertanggungjawaban menjadi tiga. Pertama akuntabilitas (accountability), kedua tanggungjawab (responsibility) dan ketiga responsivitas (responsiveness). Sebelum menjelaskan tentang pertanggungjawaban

sebagai akuntabilitas (accountability), di sini akan dijelaskan lebih dahulu pertanggungjawaban sebagai tanggungjawab (responsibility) dan sebagai responsivitas (responsiveness).

Tanggungjawab (responsibility) merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi negara dinilai bertanggungjawab apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Sedangkan konsep responsivitas (responsiveness) merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrasi Negara (birokrasi publik) bersikap tanggap (responsive) yang lebih tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka.

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (accountability) merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam Taliziduhu Ndraha, perkembangannya akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak, tidak efisien apa tidak prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjuk pada pada institusi tentang “checks and balance” dalam sistem administrasi.

Mohamad Mahsun membedakan akuntabilitas dan responsibilitas, menurutnya keduanya merupakan hal yang saling berhubungan tetapi akuntabilitas lebih baik dan berbeda dengan responsibilitas. Akuntabilitas didasarkan pada catatan/laporan tertulis sedangkan responsibilitas didasarkan atas kebijaksanaan. Akuntabilitas merupakan sifat umum dari hubungan otoritasi asimetrik misalnya yang diawasi dengan yang mengawasi, agen dengan prinsipal atau antara yang mewakili dengan yang diwakili. Dari segi fokus dan cakupannya, responsibility lebih bersifat internal sedangkan akuntabilitas lebih bersifat eksternal.

Mohamad Mahsun juga membedakan akuntabilitas dalam arti sempit dan arti luas, akuntabilitas dalam pengertian yang sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggungjawab dan untuk apa organisasi bertanggungjawab. Sedang pengertian akuntabilitas dalam arti luas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Menurut The Oxford Advance Learner's Dictionary sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara, akuntabilitas diartikan sebagai "required or expected to give an explanation for one's action"

Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan. Dengan demikian akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Miriam Budiarjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandate. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi.

Sedang Sedarmayanti mendefinisikan akuntabilitas sebagai sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

Lembaga administrasi negara menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka

pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam atau tipe, Jabra & Dwidevi sebagaimana dijelaskan oleh Sadu Wasistiono mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas, yaitu:

a. Akuntabilitas Administ Atif/Organisasi

adalah pertanggungjawaban antara pejabat yang berwenang dengan unit bawahnya dalam hubungan hierarki yang jelas.

b. Akuntabilitas legal

akuntabilitas jenis ini merujuk pada domain publik dikaitkan dengan proses legislatif dan yudikatif. Bentuknya dapat berupa peninjauan kembali kebijakan yang telah diambil oleh pejabat publik maupun pembatalan suatu peraturan oleh institusi yudikatif. Ukuran akuntabilitas legal adalah peraturan perundang undangan yang berlaku

c. Akuntabilitas Politik

Dalam tipe ini terkait dengan adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber - sumber dan menjamin adanya kepatuhan melaksanakan tanggungjawab administrasi dan legal. Akuntabilitas ini memusatkan pada tekanan demokratik yang dinyatakan oleh administrasi publik

d. Akuntabilitas Profesional

Hal ini berkaitan dengan pelaksanaan kinerja dan tindakan berdasarkan tolak ukur yang ditetapkan oleh orang profesi yang sejenis. Akuntabilitas ini lebih menekankan pada aspek kualitas kinerja dan tindakan.

e. Akuntabilitas moral.

Akunatabilitas ini berkaitan dengan tata nilai yang berlaku di kalangan masyarakat . Hal ini lebih banyak berbicara tentang baik atau buruknya suatu kinerja atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif berdasarkan ukuran tata nilai yang berlaku setempat.

## **D. Pembentukan Peraturan Daerah**

### **1. Dasar Pembentukan**

Pengertian peraturan daerah menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Ketentuan ini mengikuti semangat rumusan UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) yang menyebutkan “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”

Menurut Achmad Ruslan (2005:81) peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan yang tertulis oleh pejabat yang berwenang dalam kekuasaan legislatif berdasarkan wewenang atribusi atau delegasi maupun wewenang kekuasaan eksekutif semata-mata yang materi muatannya berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum,

mengenai hal kewajiban, fungsi, status atau tatanan. Ciri mengikat secara umum tersebut merupakan ciri pembeda dengan keputusan yang bersifat mengikat secara individual dan konkrit. Lebih lanjut Achmad Ruslan mengemukakan bahwa peraturan daerah merupakan perwujudan hak pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah, akan tetapi muatan materi hukumnya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kepentingan umum yang dimaksud ialah tidak bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Penerapan peraturan daerah, tidak harus memberikan beban yang berat bagi rakyat, dan dihindari pula adanya penyalahgunaan wewenang (*detournement do pouvoir*). Sedangkan keputusan kepala daerah adalah hak kebebasan seorang kepala daerah (*Freies ermessen*) untuk mengeluarkan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan tugas pemerintahan (*beschikking*), dalam rangka melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lainnya.

Tata cara pembentukan peraturan daerah menunjukkan kemiripan dengan pembentukan Undang-Undang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 140 dan 145, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang menentukan dalam pembentukan peraturan daerah karena dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (*dicicive*).

Menurut N. Smith (Emi Setyowati,2003:112), ada dua cara lahirnya undang-undang, yakni:

- a. Ketentuan perundang-undangan yang lahir secara vertikal yaitu dimulai dengan suatu ide pemikiran dan diskusi oleh beberapa ahli untuk dituangkan dalam naskah akademik sebagai penjabaran dasar falsafah maupun tujuan dilahirkannya suatu ketentuan. Penerapan ketentuan kadang kala bersifat kompromistis yang suatu waktu dilaksanakan tidak sesuai dengan ide dasar, sehingga harus dicari jalan keluar. Agar ketentuan ini dilaksanakan, maka dalam prakteknya perlu ada partisipasi publik untuk meminta pemikiran dari semua pihak, terutama mereka yang terkena dampak dari kebijakan itu.
- b. Ketentuan perundang-undangan yang lahir secara horizontal yaitu hukum yang timbul dalam masyarakat itu sendiri. Dalam pelaksanaan ketentuan perundang-undangan ini, biasanya tidak menimbulkan kesulitan karena sesuai dengan norma yang telah terwujud dalam masyarakat.

Untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik dan benar, menurut Bagir Manan, (1995:12) ada beberapa segi yang harus diperhatikan:

- a. Ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca.

- b. Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan diikuti cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan secara sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai kebutuhan, tuntutan dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan atau memelihara cita hukum yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.
- c. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (applicable) dan menjamin kepastian hukum. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintah yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.

Secara teoritis, pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilandasi oleh tiga dasar pemikiran, yaitu:

- a. Landasan Filosofis

Merupakan dasar falsafah atau pandangan hidup bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika, yang mengandung nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik.

Penerapan hukum tanpa memperhatikan tata nilai yang merupakan moral bangsa akan sia-sia, karena pasti tidak akan ditaati. Semua nilai yang menjadi acuan dalam masyarakat, terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah atau jalan hidup (way of life) bangsa.

Filsafat hidup bangsa harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam menjalankan roda kehidupan masyarakat. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk harus mencerminkan filsafat hidup bangsa.

#### b. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan sederet peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menjadi dasar kewenangan (vevogheid competentei). Hal ini untuk mengetahui pejabat atau badan yang berwenang untuk membentuk peraturan tersebut. Substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan wadahnya, selain itu tidak bertentangan dengan isi suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal ini berkaitan dengan asas hukum (lex superior derogate legi inferiori)

Menurut Achmad Ruslan (2005:85) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada satu sisi terdapat aspek seni kebahasaan (literary) yang menjadi sub-bagian dan teknik perundang-undangan. Namun, di sisi lain tetap dititik beratkan pada aspek penggunaan sistematika yang baku bagi penuangan ketentuan pada materi muatan

sebuah peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi dasar atau sumber hukum pembentukannya.

c. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan hendaknya sesuai dengan kebutuhan, keyakinan dan kesadaran hukum masyarakat. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat. Walaupun demikian tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat dan dalam suatu masyarakat akan selalu menjadi nilai acuan bagi kehidupan selanjutnya. Produk hukum, tidak hanya sekadar merekam tata nilai dalam seketika (*moment of time*), tetapi harus berorientasi pada kepentingan masa depan seluruh lapisan masyarakat.

Menurut Abdul Razak (*Jurnal Amanna Gappa*, 2005:182) bahwa, hukum tidak lagi berperan untuk menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan hukum diharapkan akan lebih berperan menjadi pengungkapan yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan yang baru.

## **2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah yaitu:

- 1.) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.
- 2.) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3.) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota - anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4.) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- 5.) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 6.) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan - peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

7.) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya dalam undang-undang No.32 Tahun 2004 Bab VI mengatur mengenai peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang termuat dalam 14 pasal yang mengatur mengenai prosedur pembentukannya antara lain di dalam:

Pasal 137 mengatur tentang pembentukan Peraturan Daerah yang meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 138:

(1) Materi muatan Perda mengandung asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan

f. Bhineka tunggal ika;

g. Keadilan;

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan atau

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

(2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan.

Pasal 139:

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis, dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

(2) Persiapan pembentukan, pembahasan dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Pasal 142:

(1) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD.

(2) Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Pasal 144:

- (1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati / Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati / Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda.
- (2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati / Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
- (4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/ Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah.
- (5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, “Perda ini dinyatakan sah”, dengan mencantumkan tanggal sahnya.
- (6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki beberapa fungsi dalam penyelenggaraan negara antara lain:

- a. Fungsi Legislasi

Fungsi ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Presiden hanya dinyatakan berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama tetapi berfungsi sebagai mitra yaitu rancangan undang-undang. Perubahan inilah yang disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Achmad Ruslan, bahwa fungsi legislasi memerlukan keahlian dalam taraf konseptual dan teknis sesuai dengan sifat-sifat pekerjaan merancang dan menyusun rancangan undang-undang hingga proses persetujuan bersama untuk menjadi undang-undang. Fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya sekedar fungsi negara di bidang pengaturan, akan tetapi undang-undang adalah suatu metode dan instrument yang tersedia digunakan untuk memodifikasi kehidupan dan penghidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan (berdasar Pancasila dan UUD 1945). Dalam hal ini maka, kemampuan para anggota DPR/DPRD haruslah cukup memadai untuk dapat melaksanakan fungsi legislasi. Materi muatan yang akan diatur dalam undang-undang merupakan materi yang menyangkut berbagai bidang kehidupan.

#### b. Fungsi Pengawasan

Fungsi ini bersifat politis, sehingga kualitas pelaksanaannya bergantung pada perkembangan pendewasaan budaya dan institusi politik seperti perilaku partai politik di lapangan. Untuk mencapai hal tersebut

perlu didukung dan ditumbuhkan sikap transparansi kepada masyarakat untuk berpartisipasi kepada masyarakat yang pada gilirannya makin hari makin membudaya dalam perilaku masyarakat sehari-hari.

c. Fungsi Anggaran

Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan yang diajukan pemerintah. Untuk pelaksanaan fungsi ini diperlukan pula kemampuan terhadap masalah-masalah keuangan.

Dalam pelaksanaan ketiga fungsi tersebut Dewan Perwakilan Rakyat dan para anggotanya diberikan hak dan kewenangan yang dijamin secara konstitusional. Partai politik mempunyai peran yang sangat besar terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya dalam fungsi legislasi.

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini mengandung pengertian bahwa pembentukan peraturan daerah dilakukan bersama - sama atau inisiatif pembentukannya dilakukan oleh keduanya. Kewenangan kepala daerah tersimpul dari wewenang menetapkan peraturan daerah sebagai kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktik ketatanegaraan. Sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk berinisiatif diatur dalam hak prakarsa atau konsep rancangan peraturan daerah.

Prakarsa pembentukan peraturan daerah dapat dilakukan oleh kepala daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur dalam Pasal 140 (1) dan Pasal 141 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Menurut Abdul Latief (2005 : 71-3) sebaga berikut:

a. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari kepala Daerah antara lain:

1. Konsep rancangan peraturan daerah disusun oleh dinas / biro / unit kerja yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur, dan memberitahukannya kepada bagian hukum untuk disusun bersama dinas lain, karena ada kemungkinan materi muatan suatu peraturan daerah berkaitan dengan berbagai dinas, bahkan ditradisikan untuk disusun oleh Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah yang tenaga fungsionalnya berkualitas dengan tugas menyiapkan, mengolah dan merumuskan rancangan peraturan daerah serta instansi terkait dalam hal ini pihak pengelola suatu objek yang akan diusulkan untuk diatur dalam peraturan daerah. Selama ini seluruh Peraturan Daerah dibuat belum ada kajian akademis (naskah akademik) yang dilampirkan atau diajukan dengan rancangan Peraturan Daerah ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Konsep tersebut diserahkan kepada bagian hukum untuk pemeriksaan teknis seperti kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

3. Bagian hukum dapat mengundang dinas-dinas lain bila ditemukan hal-hal yang memerlukan perubahan terutama perubahan substansi.
  4. Bagian hukum menyusun penyempurnaan (konseptual) untuk diteruskan kepada Kepala Daerah mengadakan pemeriksaan dibantu Sekretaris Daerah ( Sekda )
  5. Konsep rancangan peraturan daerah yang telah disetujui kepala daerah berubah menjadi rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah disampaikan kepala daerah kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai nota pengantar untuk memperoleh persetujuan dewan.
- b. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota yang tidak hanya terdiri dan satu fraksi, setelah dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan meminta pertimbangan panitia musyawarah untuk meminta penjelasan dari para pengusul. Pembahasan usul prakarsa dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh anggota dan Kepala Daerah dengan tingkat pembicaraan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Peraturan atas prakarsa kepala daerah.
- c. Rancangan Peraturan Daerah Usulan Masyarakat.

Usulan rancangan peraturan daerah yang dibuat masyarakat harus mengikuti mekanisme yang ada. Rancangan peraturan daerah bisa diajukan melalui dewan, maka bisa menjadikan sebagai hak inisiatifnya begitu pula kalau diajukan ke eksekutif menjadikannya sebagai hak inisiatif eksekutif sebelum diajukan ke DPRD. Masyarakat tidak bisa langsung begitu saja mengajukan rancangan peraturan daerahnya ke dewan untuk langsung dibahas tetapi harus melalui beberapa mekanisme yang ada. Mekanisme pengajuan usulan ini dapat diperoleh melalui informasi mengenai tata cara pengusulan suatu rancangan peraturan daerah melalui media elektronik, internet, media massa dan tata tertib DPRD. Demikian halnya bila masyarakat ingin mengetahui adanya rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas, masyarakat dapat mengetahui secara langsung hasil dari rapat apakah usulan itu diterima atau ditolak.

Sebuah usulan rancangan peraturan daerah dapat diterima atau ditolak melalui beberapa pembahasan pada rapat komisi, rapat gabungan sampai dengan rapat paripurna sesuai dengan kewenangan provinsi dan urgensinya. Untuk mengidentifikasi suatu peraturan daerah yang harus dilihat adalah substansinya. Apakah dari substansi itu diatur dalam peraturan daerah atau cukup diatur dalam, peraturan Gubernur atau Bupati. Acuan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah hendaknya didasarkan pada arah kebijakan umum yang menjadi

pertimbangan dan merupakan dasar penilaian eksekutif dari tahun ke tahun sampai berakhir masa jabatannya, alasannya jangan sampai merusak atau menggagalkannya program pemerintah yang sudah ditetapkan bersama.

Dalam setiap pembahasan rancangan peraturan daerah masyarakat tetap dilibatkan, sehingga masyarakat dapat memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas, karena yang masih dibahas adalah usulan, tentunya masyarakat bisa saja mengajukan ulang dengan memberikan alasan-alasan sesuai dengan aturan yang berlaku. Pada dasarnya semua usulan itu diterima namun setelah dikaji tidak mendasar, maka tentunya ditolak dengan disertai dan dasar hukum, namun jika masyarakat merasa bahwa penolakan itu tidak beralasan bisa saja mengajukan kembali kepada eksekutif atau legislatif.

Konsep perancangan peraturan perundang-undangan menurut Supardan Modeong (2003 :111), bahwa dalam rangka merancang peraturan perundang-undangan dilakukan dengan dua tahap yaitu pertama, penelitian yang ditindaklanjuti dengan laporan penelitian; kedua, penyusunan draft peraturan perundang undangan.

#### 1. Penelitian

Suatu laporan hasil penelitian dari seorang pembuat rancangan harus menyertakan metodologi pemecahan masalah untuk menunjukkan bahwa rancangan undang-undang yang diusulkan bertumpu pada dasar pemikiran berdasarkan pengalaman serta pemecahan masalah

berdasarkan fakta-fakta yang terkait. Oleh karena itu paling tidak dapat mengamati kesulitannya.

## 2. Mengusulkan dan menjamin penjelasannya

Suatu undang-undang yang efektif akan mengubah perilaku pelaku sosial dengan menghilangkan penyebab perilaku bermasalah. Dengan memberikan penjelasan tentang penyebab perilaku bermasalah tersebut, maka seseorang pembuat rancangan dapat merancang langkah solusi (tindakan terinci undang-undang tersebut) yang secara logis diharapkan mampu mengatasi sebab-sebab tersebut.

## 3. Pengusulan solusi

Usulan mengenai sebab-sebab perilaku yang ada dengan memperkirakan perilaku selanjutnya sepanjang sebab-sebab itulah yang berlaku, sehingga harus dikaji rangkaian tindakan-tindakan perundang-undangan (solusi) mengenai ketentuan yang mana saja yang harus dimasukkan di dalam suatu rancangan. Suatu solusi yang diajukan harus mempertimbangkan akibat sosial, ekonomi, serta dampak terhadap kelompok kepentingan yang tidak ikut dalam proses pengambilan keputusan.

## 4. Memantau dan menilai pelaksanaan

Pada akhirnya laporan hasil penelitian harus membuktikan dengan menyertakan mekanisme pemantauan dan penilaian yang cukup. Setelah diundangkan dan dilaksanakannya suatu undang-undang, maka para pembuat undang-undang memerlukan masukan untuk menentukan

apakah pelaksana yang berperilaku yang ditunjuk dapat menghasilkan akibat yang diharapkan.

Untuk menjelaskan perilaku bermasalah dibutuhkan penjelasan perilaku dengan merancang peraturan perundang-undangan yang efektif dalam kategori-kategori : peraturan (rule), kesempatan (opportunity), kemampuan (capacity), komunikasi (communication), kepentingan (interest), proses (.process), dan ideology (ideology).

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

##### **A. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Pohuwato. Pemilihan lokasi ini didasari pelaksanaan asas akuntabilitas dalam pembentukan peraturan daerah belum secara maksimal serta calon peneliti mengenal baik lokasi penelitian sehingga mempermudah calon peneliti melakukan penelitian, serta belum ada peneliti sebelumnya yang pernah meneliti permasalahan penerapan asas akuntabilitas dalam rangka penyusunan atau pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Pohuwato.

##### **B. Jenis dan Sumber Data**

###### **1. Jenis Data**

- a. Data primer berupa data yang diperoleh penulis dengan mengadakan wawancara dan penelitian secara langsung dengan pihak-pihak yang terkait dalam penulisan skripsi ini.
- b. Data sekunder berupa data yang diperoleh penulis dari bahan dokumentasi dan bahan tertulis lainnya yang berhubungan dengan penulisan skripsi.

## **2. Sumber Data**

Sumber data yang diperoleh penulis bersumber dari:

- a. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung dengan melakukan wawancara terhadap pihak yang terkait pada lokasi penelitian.
- b. Penelitian kepustakaan yaitu penelitian pustaka yang dilakukan dengan mempelajari buku-buku, tulisan ilmiah, peraturan perundang-undangan, serta sumber-sumber lainnya yang terkait dengan penulisan skripsi ini.

## **C. Teknik Pengumpulan Data**

1. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :
  - a. Quesioner, yaitu pengumpulan data dengan cara mengajukan pertanyaan secara tertulis kepada responden. Pertanyaan-pertanyaan tersebut dibuat dalam bentuk berstruktur yang jawabannya telah disediakan oleh peneliti.

- b. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam bentuk tanya jawab secara lisan dengan responden.

#### **D. Analisis Data**

Data yang diperoleh dilapangan dianalisis secara kualitatif dan dideskripsikan dengan menjelaskan penerapan asas akuntabilitas dalam pembentukan peraturan daerah baik dalam perencanaan maupun pembahasan serta dalam pelaksanaannya dengan memberikan pertanggungjawaban dalam pembentukannya.

### **BAB IV**

#### **PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN**

##### **A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

Kabupaten Pohuwato berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Boalemo yang terdiri atas:

- a. Kecamatan Randangan;
- b. Kecamatan Marisa;
- c. Kecamatan Popayato;
- d. Kecamatan Patilanggio;
- e. Kecamatan Dengilo;
- f. Kecamatan Taliditi;
- g. Kecamatan Paguat;
- h. Kecamatan Lemito;
- i. Kecamatan Buntulia;

- j. Kecamatan Wanggarasi;
- k. Kecamatan Duhiadaa;
- l. Kecamatan Popayato Barat;
- m. Kecamatan Popayato Timur.

Kabupaten Pohuwato mempunyai batas wilayah:

- a. sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Buol Provinsi Sulawesi Tengah, dan Kecamatan Sumalata Kabupaten Gorontalo;
- b. sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Mananggu Kabupaten Boalemo;
- c. sebelah selatan berbatasan dengan Teluk Tomini; dan
- d. sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Parigi Moutong dan Kabupaten Buol Provinsi Sulawesi Tengah.

Kabupaten Pohuwato yang terdiri atas 13(tiga belas) Kecamatan memiliki luas wilayah keseluruhan ± 4.244,31 km<sup>2</sup>.

## **B. Penerapan Asas Akuntabilitas**

Untuk memantau kinerja instansi Pemerintah, dan DPRD Kab. Pohuwato mengenai Pengawasan dan Sosialisasi Perda Retribusi harus menggunakan mekanisme yang telah disebutkan pada BAB II, ada cara lain yang cukup efektif yaitu dengan memberdayakan partisipasi publik. Pada pembahasan berikut ini akan dibahas tentang pembentukan lembaga-lembaga akuntabilitas yang dapat mendukung terciptanya good governance.

Menurut Muhammad Trizal Kepala Bagian Hukum Pemda Pohuwato ( wawancara 15 Juli 2013 ) untuk mengefektifkan penerapan asas akuntabilitas mengenai Perda No. 2 Tahun 2012 diperlukan adanya sosialisasi secara sinergis antara eksekutif dan yudikatif. Selanjutnya beliau mengungkapkan bahwa Hukum dan peraturan perundang-undangan harus secara tegas melarang segala bentuk KKN dan penyalahgunaan dana-dana Negara dengan ancaman hukuman yang berat. Peraturan perundang-undangan juga harus mampu mengendalikan pejabat pemerintah dan menggiring agar mereka mau mengumumkan seluruh kekayaannya sebelum menjabat sampai selesai masa jabatannya.

Disisi lain Hassan Abdullah Sekretaris Komisi di DPRD Kabupaten Pohuwato ( Wawancara 20 Juli 2013 ) mengatakan bahwa untuk melakukan pemantauan secara terus menerus mengenai penerapan asas akuntabilitas atas perilaku para pejabat termasuk mengamati dan meneliti terhadap penerapan Perda No. 2 Tahun 2012 diperlukan adanya sanksi terhadap masyarakat yang tidak patuh terhadap hukum khususnya mengenai retribusi ditingkatkan sosialisasi supaya efektif dan bagi petugas menerima dan meneliti keluhan masyarakat tentang penyalahgunaan kekuasaan pejabat. Audit public harus dilakukan baik atas rekening pribadi maupun terhadap laporan keuangan instansi pejabat yang bersangkutan. Sedangkan lembaga peradilan harus dapat bekerja secara independent untuk memeriksa dan memutus kasus-kasus KKN

yang muncul. Lembaga akuntabilitas vertikal seperti pemilu dan media massa harus bebas dan independent. Dikatakan bahwa pemilu yang jujur dan adil dapat menjadi alat vital untuk mengantisipasi dan mengendalikan KKN sedangkan pemilu yang curang dan diwarnai politik uang akan mempermudah bagi terjadinya berbagai KKN. Begitu juga media massa harus dapat bekerja independent dan bebas agar masyarakat dapat mengerti secara jelas tentang apa yang terjadi di instansi-instansi pemerintahan. Dalam konteks lembaga akuntabilitas vertikal ini diperlukan juga tumbuhnya LSM-LSM karena LSM merupakan pendorong bagi tumbuhnya masyarakat madani dan pengawas bagi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Jamaluddin salah seorang Pedagang di Pasar Marisa ( wawancara 10 Juli 2013 ) mengungkapkan mengenai penerapan asas akuntabilitas mengenai Perda No.2 Tahun 2012 dibutuhkan transparansi sehingga menghindari terciptanya Korupsi oleh karna di negara Kita yang sedang berkembang dibutuhkan transparansi dan akuntabilitas dan bisa berupa pengamatan secara cermat dan dukungan oleh lembaga-lembaga internasional. Dalam kaitan ini disarankan oleh Diamond agar dunia usaha dan donor-donor dari luar dapat memiliki lembaga internasional yang dapat menerima laporan permintaan suap atau tindakan lain yang berbau KKN dari pejabat-pejabat pemerintah suatu Negara.

Dari berbagai bentuk lembaga akuntabilitas yang dipetakan oleh para narasumber, maka untuk mengundang partisipasi publik dalam menegakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan guna menciptakan good governance maka perlu diadakan:

1. Pers yang bebas dan independent

Pemerintah bersama masyarakat harus bersama-sama menciptakan iklim yang kondusif bagi kehidupan pers yang bebas dan independent sebab dari dunia pers yang seperti itulah masyarakat dapat berpartisipasi untuk menegakkan akuntabilitas kinerja lembaga pemerintahan. Pemerintah harus membuka akses yang luas bagi pers untuk memperoleh informasi dari instansinya tentang pelaksanaan tugas-tugasnya, pers harus menginformasikannya kepada masyarakat secara jujur, dan masyarakat pun harus dapat menyampaikan pandangan-pandangan dan kritiknya melalui pers yang bebas dan independent tersebut. Pada era Orde Baru pemasangan atas kebebasan pers dilakukan oleh pemerintah secara sistematis sehingga masyarakat sulit berpartisipasi secara maksimal melalui lembaga ini. Namun setelah rezim Orde Baru jatuh dan pemerintah tidak lagi melakukan pengekangan terhadap pers mulai tumbuh pula gejala anarki di mana tekanan atas kebebasan pers kemudian datang dari masyarakat yang cenderung anarkis. Jika dulu tekanan atas kebebasan pers itu datang dari pemerintah maka setelah era reformasi lembaga pers dan para wartawan mendapat tekanan dari kelompok-

kelompok masyarakat yang ingin menyelesaikan sendiri terhadap pemberitaan yang tidak disenangi.

## 2. Pembentukan Jaringan Ombudsman

Badan Ombudsman Nasional yang kini telah dibentuk oleh pemerintah perlu diperluas dalam bentuk jaringan sampai ke daerah-daerah di mana terdapat instansi pemerintah. Lembaga Ombudsman (Komisi Ombudsman Nasional) yang sekarang ada pada tingkat nasional dirasa belum cukup untuk melibatkan partisipasi public menjaga tegaknya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang jaringannya sudah sangat luas. Idealnya jaringan lembaga Ombudsman itu seimbang dengan jaringan instansi pemerintah yang ada di seluruh wilayah negara Indonesia. Masyarakat dapat menggunakan lembaga ombudsman ini menyampaikan laporan dan pengaduan-pengaduan jika ada pelanggaran atau penyalahgunaan kekuasaan oleh instansi pemerintah, bahkan meskipun baru berupa sinyalemen. Lembaga ombudsman ini kemudian harus meneliti dan mendalami setiap laporan dan pengaduan yang masuk untuk kemudian melakukan langkah berupa pelaporan kepada aparat yang berwajib maupun aparat yang berwenang. Hal-hal yang bisa ditolerir dan dipandang sekedar kesalahan prosedur administrative yang ringan dapat disampaikan oleh lembaga ombudsman kepada pimpinan instansi yang bersangkutan agar dilakukan pelurusan, sedangkan pelanggaran atau penyalahgunaan kekuasaan yang berat bertedensi

melanggar hukum terus dilaporkan oleh lembaga ombudsman kepada pihak yang berwajib untuk diproses secara hukum. Di sinilah letak arti penting bagi gagasan pembentukan jaringan lembaga ombudsman sampai ke daerah-daerah.

### 3. Penguatan DPRD yang responsive dan proaktif

Partisipasi masyarakat juga dapat diundang melalui adanya DPRD yang responsive dan proaktif dengan anggota-anggota yang dipilih secara bebas dan langsung oleh rakyat. DPRD yang terbuka, aspiratif, dan proaktif akan dapat dengan mudah berkomunikasi dengan dan menyerap aspirasi masyarakat. DPRD harus membuka pintu lebar-lebar bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan pengaduan atas apa yang dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Bahkan DPRD perlu secara proaktif melakukan dengar pendapat tentang masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan tugas-tugas instansi pemerintah tanpa harus menunggu permintaan masyarakat.

### 4. Penguatan LSM-LSM

Partisipasi dalam penegakkan akuntabilitas kinerja pemerintahan dapat juga digalakkan atau dikuatkan melalui LSM-LSM yang bekerja untuk mendorong dilakukannya akuntabilitas oleh instansi pemerintahan. LSM-LSM tersebut dapat menggalang kekuatan masyarakat untuk memaksa instansi pemerintah bersikap transparan

dan bertanggung jawab dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam menggalang kekuatan masyarakat untuk berpartisipasi itu LSM dapat melakukan kerjasama secara sinergis dengan pers, DPRD, ombudsman, lembaga-lembaga internasional maupun di antara LSM-LSM itu sendiri. Akan menjadi lebih baik manakala berbagai LSM yang tergabung dalam berbagai asosiasi melakukan kerjasama untuk memberikan desakan kuat terhadap instansi pemerintah agar melaksanakan tugasnya dengan akuntabilitas yang benar-benar baik.

### **C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerapan Asas Akuntabilitas**

Masalah pokok penegakan hukum menjadi poin penting pada faktor-faktor yang mempengaruhi Penerapan Asas Akuntabilitas pada Pembentukan Perda No. 2 Tahun 2012. Menurut Soerjono Soekanto (2002 : 20) menjelaskan beberapa unsur atau faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi dari faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum.

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Sebagaimana proses penegakan hukum pada umumnya dalam penerapan asas pemerintah yang baik tidak terlepas dari lima faktor yang saling terkait dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum itu sendiri. Mulai dari faktor hukumnya, faktor penegak hukumnya, faktor masyarakat dalam hal ini sebagai objek dari penegakan hukum dan faktor kebudayaan dalam organisasi Polri maupun dalam masyarakat pada umumnya, dan untuk mengetahui sejauh mana kelima faktor tersebut sebagai tolak ukur bagi efektivitas penegakan hukum terhadap Perda No.2 Tahun 2012

Berangkat dari teori inilah yang memengaruhi faktor-faktor penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha sebagai bentuk akuntabilitas kinerja Pemda Pohuwato dan akan kami diuraikan dalam penelitian ini.

### **1. Faktor Hukum**

Masalah penyimpangan telah diantisipasi oleh Anggota DPRD melalui berbagai instrumen pengawasan terhadap Pelaksanaan Perda. Permasalahannya adalah sulit untuk memisahkan secara tegas antara

berbagai aturan intern tersebut, selalu ada warna abu-abu, selalu ada sisi terang dan sisi gelap, akan selalu ada tumpang tindih antara berbagai aturan tersebut. Permasalahan lain selain masalah di atas adalah seringnya peraturan yang mengatur tentang Pelaksanaan Perda No.2 Tahun 2012 ini dilakukan perubahan untuk meningkatkan Pemasukan PAD Kab Pohuwato. Akibat peraturan yang multitafsir tersebut masing-masing pihak akan memiliki penafsiran yang berbeda-beda, sehingga dapat membuka peluang terjadinya manipulasi dalam penegakan hukum yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum.

## **2. Faktor Penegak Hukum**

Aparat penegak hukum yang dimaksud disini adalah fungsi Pengawasan Terhadap Perda tidak Berjalan sebagaimana yang diharapkan sehingga dalam untuk menerapkannya dan memberikan sanksi kepada Masyarakatnya sulit untuk dilakukan karena sosialisasi juga kurang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Penyebabnya adalah masih adanya di antara pimpinan yang belum sepenuhnya memberikan atensi atas pelaksanaan tugas penegakan hukum yakni Sanksi bagi warga yang tidak membayar Pajak retribusi di Kabupaten Pohuwato.

## **3. Faktor Sarana atau Fasilitas**

Aspek yang tidak kalah pentingnya dalam penegakan adalah aspek sarana atau fasilitas baik peralatan yang memadai maupun dukungan anggaran keuangan yang cukup. Hasil penelitian ini menemukan bahwa

dalam pelaksanaan tugasnya, baik selaku unsur pelaksana utama sering menghadapi hambatan terkait dengan masalah sarana dan prasarana yang belum memadai dan keterbatasan dukungan anggaran, sehingga bagi mereka hal tersebut sangat mengganggu kelancaran pelaksanaan tugas sehari-hari.

#### **4. Faktor Masyarakat**

Menurut Muhlis Salah seorang Pengelola Di Pasar Marisa ( Wawancara Tgl. 5 Juli 2013 ) mengemukakan bahwa dalam penegakan hukum mengenai penundaan Pembayaran Retribusi itu perlu ditegakkan karena cukup mempengaruhi keberhasilan dari penerapan Asas Akuntabilitas dan Pemasukan pada Daerah. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh tingkat kualitas kinerja, baik latar belakang pendidikan, adat istiadat yang dianut, termasuk beragamnya karakter kualitas emosional serta diharapkan adanya kualitas mental dan keimanan setiap orang yang juga sangat beragam, belum meratanya tingkat kesadaran masyarakat membayar jasa retribusi.

Tingkat kesadaran dan kepatuhan masyarakat terhadap Perda masih relatif rendah sehingga Perda yang ada tidak memengaruhi masyarakat untuk membayar pajak jasa retribusi.

1. Tingkat pemahaman dan penerapan aturan hukum masyarakat masih rendah.

2. Masih banyak campur tangan, intervensi dari para pejabat dalam pelaksanaan penegakan hukum, sehingga hasil dari penegakan hukum yang dicapai masih relatif subyektif dan kurang transparan. Intervensi serta seringkali memiliki legitimasi yang lebih kuat dari pada prosedur Hal tersebut seringkali terjadi manakala seorang memiliki kepentingan tertentu .
3. Masih ada tenggang rasa yang tinggi dari dari DPRD dan Pemerintah untuk melakukan sidang Komisi Hal ini dikarenakan masih tingginya pertimbangan keputusan yang bersifat subyektif sehingga unsur-unsur obyektif yang seharusnya lebih diutamakan menjadi kurang diperhatikan.
4. Sosialisasi semua aturan Perda khususnya Perda tentang Retribusi Jasa Usaha di Pemda Pohuwato belum dilaksanakan oleh semua Satker.

## **5. Faktor Budaya**

Dalam konteks ini, yang agak sulit diubah adalah budaya organisasi yang dibentuk oleh kekuasaan menjadi budaya organisasi pelayanan. Selain itu masih adanya budaya yaitu adanya keengganan diduga melakukan pelanggaran untuk ditindaki. Hal ini dikarenakan rasa solidaritas yang dianggap harus dijaga, sehingga apabila terjadi penunggakan pembayaran Retribusi/bermasalah tidak begitu menjadi perhatian aparat terkait. Hal ini tentu saja dapat mempengaruhi penerapan

Asas Akuntabilitas terhadap Perda No 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha Di Kabupaten Pohuwato.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Adapun berdasarkan hasil penelitian dalam mengungkapkan permasalahan yang ada, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerapan asas akuntabilitas pada pembentukan peraturan daerah Kabupaten Pohuwato Nomor 2 Tahun 2012 tentang Retribusi Jasa Usaha di Kabupaten Pohuwato belum teraplikasi dengan baik.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kurang optimalnya penerapan asas akuntabilitas pada perda retribusi jasa usaha di Pohuwato ialah:

- a. Faktor hukum, yakni seringnya peraturan tentang retribusi jasa usaha diperbahurui sehingga menimbulkan multitafsir di lapangan dan membuka peluang terjadinya manipulasi dalam penegakan hukum.
- b. Faktor penegak hukum, yakni fungsi pengawasan terhadap perda tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga dalam menerapkan dan memberikan sanksi terhadap masyarakat sulit untuk dilakukan.
- c. Faktor sarana yang kurang memadai dan keterbatasan dukungan anggaran.
- d. Faktor masyarakat, yakni belum meratanya tingkat kesadaran masyarakat membayar retribusi jasa usaha.
- e. Faktor budaya, yakni rasa solidaritas dan toleransi diluar skema peraturan yang ada dalam pelaksanaan perda retribusi jasa usaha baik pembayaran maupun penerapan sanksi.

## **B. Saran**

Beberapa saran untuk pengembangan dan peningkatan pelaksanaan Penerapan Asas Akuntabilitas DPRD Kabupaten Pohuwato agar dapat menghasilkan peraturan daerah yang berkualitas berdasarkan penelitian ini adalah ;

1. Perlu adanya upaya positif baik secara kelembagaan dan dari para anggota DPRD Kabupaten Pohuwato beserta Pemerintah untuk meningkatkan inisiatif melakukan Sosialisasi bersinergis , dalam pelaksanaan fungsinya masing-masing.
2. Perlu ditingkatkan kinerja DPRD kab. Pohuwato dan Pemerintah, untuk menunjang pelaksanaan Perda No. 2 Tahun 2012
3. Dalam hal koordinasi anatar Stekholder agar dipertahankan atau ditingkatkan, sehingga pelaksanaan Perda No 2 Tahun 2012 dapat berjalan dengan optimal dan menghasilkan perda yang berkualitas.
4. Perlu ditingkatkan adanya partisipasi masyarakat secara nyata dalam pelaksanaan Perda No.12 Tahun 2012 sehingga perda yang dihasilkan memang benar-benar menampung aspirasi sebagian besar masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afrizal. 2003. *Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang*. Tesis pada program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat*. Yarsif Watampone, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Sekjen dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- B.Seidman, Robert. 2002. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Yayasan Obor, Indonesia.
- Budiarjo, Miriam. 1998. *Menggapai Kedaulatan Rakyat*. Mizan, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Partisipasi Politik dan Partai Politik*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Fahmal, Muin. 2006. *Asa-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Lid Pres, Yogyakarta.

- Harahap, Zairin. 1997. *Hukura Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Baja Grafika Persada, Jakarta.
- Latief, Abdul. 2007. *Hukum Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintahan Daerah*. Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta.
- M. Hadjon, Philipus. 1987. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Mahsun, Mohamad, 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. BPFE, Yogyakarta.
- Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundangan-Undangan Indonesia*. md Hill co. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Tingkat Daerah*. Lppm Unisba, Bandung.
- \_\_\_\_\_ dan Kuntana Maknar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung.
- Modeong, Supardan. 2003. *Teknik Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta.
- Nasmi Yunas, Didi. 1992. *Konsepsi Negara Hukurn*. Angkasa Raya, Jakarta.
- Nasroem, M. 1986. *Asal Mula Negara*. Aksara Baru, Jakarta.
- Pangerang Moenta, A. 2003. *Metode Perancangan Perundang - Undangan Daerah*. *jurnal Amanna Gappa Volume II Nomor 2*. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Pradjodikoro, Wirjono. 1981. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Ilmu Politik*. Unesco, Jakarta.
- Razak, Abdul. 2005. *Peraturan kebijakan sebagai Instrumen Pemerintahan*. *Jurnal Amannagappa. Vol 13. Nomor 2*. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar

- Ruslan, Achmad. 2005. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kualitas Produknya Kajian atas Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Sulawesi Selatan*. Disertasi pada program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Sarundajang, 2003. *Birokrasi dalam Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sedarmayanti. *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik), Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas menuju Good Governance*.
- Setyowati, Emi. 2003. *Bagaimana Undang - Undang Dibuat*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 2004. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance (telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*. Insan Cendikia, Surabaya.

### **Peraturan Perundang - Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Akuntabilitas sebagai suatu Konsep,