

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem Pemerintahan di Negara Republik Indonesia berbentuk Presidensial yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga kekuasaan tertinggi dipegang oleh Presiden dan pembagian kekuasaan pada sistem pemerintahan Republik Indonesia berbentuk vertikal. Sistem pemerintahan vertikal ini sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu :

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur oleh 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 pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk menjelaskan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pemerintah Daerah dalam pengaturan pasal 18 UUD 1945 telah mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Masa reformasi hingga saat ini

aturan mengenai pemerintah daerah sudah banyak perubahan. Pertama Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti lagi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Tahun 2015 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 atas Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menganut sistem Otonomi Daerah yang mana pemerintah daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya karena pemerintah di anggap lebih tau dan mengerti tentang apa yang dibutuhkan oleh daerah dan masyarakatnya sendiri demi untuk mensejahterakan rakyat.¹

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

¹ Riawan Tjandra, W dan Kresna Budi Darsono, 2009, *Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: UAJY. Hlm 1

Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi/kabupaten/kota antara lain² :

- a. Pajak Daerah
- b. Retribusi Daerah
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah
- d. APBD
- e. Rencana Program Jangka
- f. Menengah Daerah
- g. Perangkat Daerah
- h. Pemerintahan Desa
- i. Pengaturan Umum lainnya.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan dengan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 237 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Mereka dapat datang langsung ke kantor Dewan Perwakilan Rakyat guna mengikuti rapat pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan menggunakan sarana media ataupun melakukan unjuk rasa.³

Menurut Perda Tapsel nomor 2 tahun 2020, Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus di sediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dipungut atas jasa sehingga pembayarannya dapat dilakukan berulang kali. Faktor pembeda

²Pengertian peraturan daerah dan kepala daerah, satpolpp.bojonegorokab.go.id/menu/detail/23/apasihituperda? Diakses pada tanggal 15 oktober 2022 pada pukul 10:30

³ Saifuddin, 2009 *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta; FH UII Press. Hlm 213

antara pungutan retribusi dengan sumber-sumber pendapatan yang lain adalah ada tidaknya jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah. Pelaksanaan pemungutan retribusi dapat dilakukan diluar waktu yang telah di tentukan oleh petugas selama perintah daerah dapat menyediakan jasa dengan persetujuan pemerintah pusat. Artinya, semakin maju dan berkembang tingkat sosial ekonomi masyarakat, maka semakin besar potensi retribusi yang bisa di pungut.

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Pembuatan peraturan Perundang-undangan tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkan akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat dalam menerima hadirnya suatu undang-undang.

Partisipasi masyarakat telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tentang Partisipasi Masyarakat yang menyebutkan bahwa :

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Masyarakat secara lisan dan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui :
 - a. Rapat dengan pendapat umum
 - b. Kunjungan kerja

- c. Sosialisasi; dan atau
 - d. Seminar, lokarya dan atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan Peraturan Perundang-undangan;
 4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Didalam hal partisipan oleh masyarakat memang tidak mudah, walaupun sudah dicontohkan dengan musyawarah dalam perencanaan pembentukan peraturan daerah Kabupaten Tapanuli Selatan tentang Retribusi Daerah yang akan ditetapkan. Akan tetapi tidak menjamin keberhasilan untuk masyarakat umum karena kebanyakan orang yang menghadiri kegiatan atau yang diundang pemerintah hanya orang-orang yang dekat dengan birokrasi. Peran masyarakat masih kurang diperhatikan dan regenerasi dari kalangan anak muda yang berpendidikan masih kurang dianggap serta masyarakat yang hadir hanya sebagai formalitas saja, belum menjadi perhatian utama. Terwujudnya partisipasi masyarakat tentunya harus dibutuhkan dukungan serta keterbukaan dari pemerintah. Karena jika tidak ada keterbukaan dari pemerintah, peran serta dari masyarakat tidak akan berjalan. Undang-undang tidak tertulis yang disebut asas keterbukaan yang mana pemerintah wajib untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai hal-hal pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.⁴

⁴ Mirza Muhammad, "Model Partisipasi Masyarakat Kabupaten Jepara Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus Tentang Pembentukan Peraturan Daerah No. 9 Tahun 2013 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar di Kabupaten Jepara)." (Universitas Negeri Semarang: Fakultas Hukum, 2016) Hlm 21

Oleh karena itu lembaga legislatif dalam menjalankan kinerja dalam hal terutama dibidang partisipasi masyarakat tidak mejadikann itu hanya sebagai formalitas saja dalam melaksanakan paraturan Perundang-undangan yang ada. Akan tetapi dapat menjadi pertimbangan setiap pemerintah dalam membuat dan menetapkan kebijakan. Namun pada kenyataannya masih banyak Pemerintah Daerah yang belum mampu menangkap aspirasi semua lapisan masyarakat, sehingga banyak Peraturan yang ketika akan diberlakukan ataupun sudah diberlakukan ternyata bertentangan dengan apa yang dibutuhkan dan di inginkan oleh masyarakat. Hal tersebut tentu sangat mengganggu jalannya sistem pemerintahan. Pada akhirnya masyarakatlah yang secara langsung merasakan dampaknya, terutama dari segi kepastian hukum. Apabila dalam suatu pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak melibatkan peran serta masyarakat, maka akan menurunkan rasa memiliki dalam masyarakat terhadap program yang tidak sesuai dengan apa yang di inginkan dan di butuhkan oleh masyarakat akan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Berdasarkan keadaan tersebut makanya penulis mengangkat judul yaitu

**“PELAKSANAAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN
TAPANULI SELATAN NOMOR 2 TAHUN 2020 TENTANG
RETRIBUSI DAERAH“**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat ditarik rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Retribusi Daerah?
2. Bagaimana konsep yang ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 2 Tahun 2020 tentang Retribusi Daerah.
2. Untuk mengetahui konsep yang ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Penulis sangat berharap setelah tersusunnya hasil penelitian ini penulis mempunyai keyakinan ada beberapa manfaat yang sekitarnya diperoleh baik secara teoretis maupun secara praktis.

- 1) Manfaat Teoretis
 - a. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan, memperluas cara berfikir serta agar dapat melatih kemampuan penulis dalam melakukan

penulisan dan penelitian dan juga mewujudkan dalam bentuk karya ilmiah berbentuk skripsi

- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum tata negara serta dapat menerapkan ilmu yang didapat selama perkuliahan.
- c. Penulisan ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu untuk memberikan referensi bagi kepentingan akademis penulis dan juga sebagai bahan tambahan kepustakaan bagi penulis.

2) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan sumbangan pemikiran bagi pihak terkait yaitu Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan bagian hukum, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Badan Legislasi, dan masyarakat pada umumnya. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman dan informasi kepada masyarakat terlebih pelaksanaan retribusi daerah sehingga masyarakat mengetahui bentuk-bentuk dari retribusi daerah, terutama di Kabupaten Tapanuli selatan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian. Menurut Van Peursen metode mengandung pengertian bahwa suatu penyelidikan berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Dalam pengertian ini Van Peursen mendefinisikan metode sebagai

suatu kegiatan yang dilakukan menurut cara tertentu dengan urutan-urutan yang terarah dan sistematis.⁵

Adapun penelitian ini dilakukan dengan metode sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang mempelajari pengaruh masyarakat terhadap hukum, sejauh mana fakta yang ada didalam masyarakat itu dapat memengaruhi hukum⁶. Untuk menjawab permasalahan diatas metode penelitian yang dalam hal ini menggabungkan unsur hukum normatif yang kemudian didukung dengan penambahan data atau unsur empiris.

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif, karena penelitian ini diharapkan mampu memberikan penjelasan tentang suatu gambaran, keadaan, suasana dan kondisi mengenai gambaran tentang peranan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, selanjutnya di analisis dengan mengacu dan berpedoman pada bahan pustaka.

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Lapangan atau *Field Research*

Penelitian lapangan atau *field research* dilakukan dalam kehidupan yang sebenarnya.

⁵ Bahder Johan Nasution, 2020, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Madar Maju, Bandung, hlm. 4.

⁶ Huda, Muhammad Chairul, 2022, *Metode Penelitian Hukum (Pendekatan Yuridis Sosiologis)*. Salatiga: UIN Salatiga Repository, hlm. 21

2) Penelitian Kepustakaan atau *Library Research*

Penelitian Kepustakaan adalah studi yang mempelajari berbagai buku referensi serta hasil penelitian sebelumnya yang sejenis yang berguna untuk mendapatkan landasan teori mengenai masalah yang akan diteliti. Penulis melakukan studi kepustakaan di beberapa tempat yakni Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Bahan-bahan yang tersedia di internet, dan Peraturan Perundang-undangan.

b. Jenis Data

Dalam penelitian hukum terdapat dua jenis data yang dipergunakan yaitu data primer dan data sekunder :

1) Data Primer

Data Primer dalam penelitian hukum adalah data yang diperoleh dari hasil penelitian empiris, yaitu penelitian yang dilakukan langsung didalam masyarakat⁷. Sumber data primer berasal dari data yang diambil dari sumbernya atau dari lapangan, melalui wawancara dengan pihak yang berkepentingan atau responden yang dapat memberikan informasi yang dibutuhkan berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

2) Data Sekunder

Data Sekunder berfungsi sebagai pelengkap atau pendukung data primer. Menurut Soerjono Soekanto menyatakan bahwa data sekunder merupakan data yang antara lain mencakup dokumen-dokumen

⁷ Mukti Fajar, Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, hlm. 192.

resmi, buku-buku, dan hasil penelitian yang berwujud laporan⁸. Data sekunder berupa bahan hukum yang terdiri dari :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, yang artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hirarki⁹. Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu :

- 
- The logo of Universitas Andalas is a circular emblem. At the top, a banner reads 'UNIVERSITAS ANDALAS'. The center features a green tree with a red flame-like shape at its base. Below the tree, a banner reads 'KEDJAJAAN BANGSA'. The bottom of the emblem is partially obscured by the text of the list.
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Pertama Undang-Undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
 5. Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Retribusi Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku, teks yang ditulis oleh ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus yurisprudensi, dan

⁸ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 12.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 141.

hasil-hasil symposium mutahir yang berkaitan dengan topic penelitian¹⁰. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa buku- buku rujukan yang sesuai dengan topic penelitian, hasil karya tulis ilmiah dan makalah yang berkaitan.

c) Bahan Hukum Tersier

Tersier adalah hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder¹¹. Bahan hukum tersier dapat berasal dari kamus umum, kamus bahasa, atau Internet.

4. Metode Pengumpulan Data

Pada umumnya teknik pengumpulan data yang dilakukan dan digunakan dalam penelitian hukum adalah studi dokumen atau kepustakaan dan wawancara.

a. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik. Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam.

Adapun model pertanyaan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pertanyaan deskriptif, yaitu jenis pertanyaan yang bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan karakteristik suatu fenomena,

¹⁰ Johny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, hlm.295.

¹¹ *Ibid*

situasi, populasi, atau variabel tertentu yang bertujuan untuk memahami sudut pandang subjek secara kualitatif yang memusatkan pada prinsip-prinsip umum. Selanjutnya untuk pengambilan sampel pada penelitian ini yaitu *Purposive Sampling*, dimana metodologi pengambilan sampel secara acak dimana kelompok sampel ditargetkan memiliki atribut-atribut tertentu.

Teknik pengumpulan data didasarkan dari pada laporan tentang diri atau setidak-tidaknya pada pengetahuan dan keyakinan pribadi¹². Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, yaitu wawancara yang sudah cukup mendalam karena ada penggabungan antara wawancara yang berpedoman pada pertanyaan-pertanyaan yang telah disiapkan dan pertanyaan lebih luas dan mendalam dengan mengabaikan pedoman yang sudah ada.¹³

Adapun pihak yang akan di wawancarai oleh penulis adalah :

- a) Ibu Maisyaroh selaku ketua fraksi PPP Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan.
- b) Bapak Perdi Halomoan Koto selaku ketua dibidang pengolahan pasar rakyat Dinas Perdagangan Kabupaten Tapanuli Selatan.
- c) Bapak Herman selaku ketua Dinas Perhubungan Kabupaten Tapanuli Selatan.
- d) Bapak Efendi Siregar selaku kepala pasar.

¹² Sugiyono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm. 319.

¹³ *Ibid* hlm. 133.

- e) Pedagang pasar yaitu bapak Lukman Siregar, bapak Asrul, ibu Boru Harahap dan ibu Mulyani.
- f) Supir angkot yaitu bapak Torang Daulay, bapak Muda, bapak Ken, bapak Mora Siregar, dan bapak Amran Lubis.
- g) Tukang parkir yaitu bapak Hendra dan bapak Latif

b. Studi Dokumen

Studi dokumen (*Document study*) adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan mengorganisasikan atau menata data sedemikian rupa sehingga data penelitian tersebut dapat dibaca (*readable*) dan ditafsirkan (*interpretable*)¹⁴. Dengan kata lain pengolahan data adalah proses mentransformasi (menyederhanakan dan mengordinasi) data mentah kedalam bentuk yang dibaca dan dipahami. Identifikasi data yaitu menarik data yang diperoleh dan disesuaikan dengan pembahasan yang akan dilakukan dengan masalah, peraturan, buku, literature dan bahan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Analisis Data

Analisis data yang diperoleh dilakukan dengan cara analisis kualitatif yaitu analisis yang dipergunakan untuk aspek-aspek normatif

¹⁴ *Ibid*, hlm. 132- 133.

melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan kesimpulan secara umum. Hasil analisis tersebut dapat diketahui secara diperoleh kesimpulan induktif, yaitu cara berfikir dalam mengambil kesimpulan secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.

