

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pada alinea ke empat tertuang tujuan dari Negara Indonesia yakni, (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, (4) mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Indonesia merupakan Negara kesatuan, hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan merupakan Negara yang wilayah kekuasaannya dipisah ke daerah-daerah melalui pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerahnya sendiri melalui desentralisasi ataupun dekonsentrasi. Artinya bahwa pemerintah pusat memberikan hak kepada daerah yang berdasarkan pada aturan yang ada dalam undang-undang serta konstitusi.¹

Salah satu kewenangan dari pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda). Aturan ini tercantum dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain dalam melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Pengaturan lebih lanjut dicantumkan dalam Undang-Undang

¹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal 52.

Organik yakni dalam Pasal 236 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang berbunyi:

1. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah pembentuk Perda.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan kepala Daerah.

Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda) merupakan konsekuensi logis dari adanya otonomi daerah. Dimana otonomi daerah memiliki dimensi kewenangan untuk melakukan pengaturan dan juga mengurus pemerintahan di daerah. Peraturan Daerah (Perda) merupakan aturan lanjutan atau turunan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang ditujukan kepada daerah provinsi, kota/kabupaten untuk mengatur dalam urusan rumah tangganya sendiri. Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dan arti luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum maksudnya adalah tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap

subjek hukum yang mematuhi unsur-unsur tertentu yang terkandung dalam ketentuan pola tingkah laku tersebut.²

Dalam pembentukan peraturan daerah, ada hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar peraturan daerah tersebut memberikan hal yang positif bagi masyarakat daerah. Peraturan daerah sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat. Jika disimak pendapat dari Meuwissen yang menyatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis, dan berlaku secara moral.³

Peraturan Daerah (Perda) yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa perda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa peraturan daerah yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang.⁴

Indonesia sebagai negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang Kemasyarakatan, Kebangsaan, dan Kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain

²Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal 25.

³Meuwissen, 2007, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terj. Meuwissen, Bandung: Refika Aditama, hal. 46-47

⁴Bagir Manan, 1991, *Dasar-dasar Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal.14.

dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangannya, dimana Peraturan Daerah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang pembentukannya harus memperhatikan beberapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi pembentuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apakah undang-undang tersebut membawa keadilan, kemanfaatan bagi masyarakat dan adanya ketertiban serta kepastian hukum, salah satunya peraturan perundang-undang tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan.

Di Indonesia Lalu lintas dan Angkutan jalan diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang digagas oleh Departemen Perhubungan, dibuat agar penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan sesuai harapan masyarakat, sejalan dengan kondisi dan kebutuhan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan saat ini, serta harmoni dalam undang-undang lainnya. Terlebih lebih penting dari hal

tersebut adalah bagaimana kita dapat menjawab dan menjalankan amanah yang tertuang di dalamnya⁵.

Dalam menindak lanjut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, dengan menyadari peranan transportasi, maka lalu lintas dan angkutan jalan harus ditata dengan baik dengan menetapkan dalam sebuah aturan perundang-undangan agar penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan dapat terlaksana dengan baik, tertib, aman, nyaman lancar dan teratur dengan mengutamakan keselamatan. Pemerintah Kota Pariaman membentuk Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Selanjutnya disebut Peraturan Daerah Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LLAJ).

Pembentukan Peraturan Daerah ini telah melalui beberapa tahap perencanaan, pembahasan, pembentukan, pengesahan, penetapan, dan penyebarluasan yang berlandaskan beberapa asas pembentukan yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni:

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

Dalam hal ini, penulis fokus membahas tentang penerapan asas keterbukaan, karena menurut penulis setiap peraturan perundang-undangan yang lahir banyak dipermasalahkan oleh masyarakat dengan alasan tidak

⁵A. Aco Agus dkk., 2016, *Analisis Tingkat Kepatuhan Hukum Berlalu Lintas Bagi Pengemudi Angkutan Umum Antar Kota Di Makassar*, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Makassar, hal 58.

adanya keterlibatan masyarakat atau transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga, dengan belum terlaksananya Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ini dengan baik.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan beberapa pengguna jalan ternyata masih banyak masyarakat yang belum mengetahui dengan adanya Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam implementasi peraturan daerah ini tidak berjalan efektif, hal ini bisa saja diduga masyarakat merasa aspirasinya tidak terpenuhi atau tidak ada transparansi dalam pembentukan pembentukan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Sehingga penulis beranggapan sementara bahwa salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undang, yaitu asas keterbukaan belum diterapkan dengan baik. Dijelaskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penerapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Suatu peraturan perundang-undangan dibentuk untuk memenuhi dan mengatur terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat. Maka dalam

pembentukan suatu peraturan perundang-undangan itu dilakukan secara terbuka dan melibatkan masyarakat, sehingga dalam pelaksanaan peraturan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik. Sebagai akibatnya jika tidak memperhatikan asas-asas dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, akan terjadi peraturan tersebut tidak efektif dan tidak mencapai sasaran sebagaimana tujuan yang di inginkan oleh pembentuk Peraturan Daerah tersebut. Hal tersebut sangat merugikan baik dari aspek finansial, tenaga dan waktu yang telah dikeluarkan, baik di Pemerintahan Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di dalam membuat peraturan tersebut. Di samping itu banyak berpengaruh terhadap pemerintahan di daerah itu sendiri, akan banyak program dan rencana pemerintah daerah yang seharusnya tercapai menjadi terhambat oleh karena banyaknya Peraturan Daerah yang bermasalah.

B. Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi pokok masalah dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan lalu Lintas dan angkutan Jalan?
2. Apa akibat hukum jika asas keterbukaan tidak terlaksana dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan asas keterbukaan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
2. Untuk mengetahui akibat hukum jika asas keterbukaan tidak terlaksana dalam pembentukan Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah dibidang Hukum Tata Negara, khususnya mengenai pembentukan perundang-undangan, yang diharapkan dapat menjadi referensi bagi sesama mahasiswa, dosen dan masyarakat yang tertarik dengan masalah hukum yang dikaji.
 - b. Untuk dapat menerapkan ilmu yang penulis dapatkan selama perkuliahan, sehingga dapat melakukan penelitian dengan baik.
 - c. Dari hasil penelitan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum, khususnya pada ilmu Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

- a. Diharapkan kepada masyarakat mengetahui dan agar lebih aktif dalam memberikan masukan atau partisipasi dalam pembentukan peraturan daerah.
- b. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang berdasarkan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian guna untuk memperoleh data yang nyata, maka penelitian ini menggunakan pendekatan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah adalah pendekatan Yuridis Sosiologis (empiris), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan melalui perundang-undangan dan dengan kenyataan di lapangan. Berkenaan dengan kenyataan di lapangan atau mempelajari tentang hukum positif sesuatu objek penelitian dan melihat praktik yang terjadi di lapangan.⁶ Kegunaan penelitian hukum sosiologis adalah untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses penegakan hukum (*law enforcement*). Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang seteliti mungkin manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Pendekatan ini juga dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan, dimana penelitian dilakukan dengan

⁶Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hal 7

cara menelaah perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti.

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi, dan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁷ Untuk melengkapi pendekatan penelitian penulis lakukan, penulis juga menggunakan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan penelitian dilakukan terhadap asas-asas hukum dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan.

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk uraian-uraian kalimat secara sistematis yang menggambarkan hasil penelitian.

3. Sumber dan Jenis Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder :

1) Data primer

Data primer merupakan data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber utama, yaitu: melakukan wawancara dengan pihak DPRD Kota Pariaman yaitu bapak Mulyadi selaku wakil anggota DPRD Kota Pariaman dan beberapa staf bagian perundang-undangan kantor DPRD Kota Pariaman. Pihak Dinas Perhubungan yaitu bapak M. Fajar Afdila, S.H., bapak Sadli AR,

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta:Kencana, hal 137

S.H., Rahpanji selaku staf pada Dinas Perhubungan Kota Pariaman dan pihak bagian Hukum dan HAM Kota Pariaman yaitu bapak Indra Syamsu, S.H. dan ibuk Dewi Karmila, S.H.

2) Data sekunder

Data sekunder merupakan data yang diambil melalui penelitian kepustakaan dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:

a) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat

terdiri dari norma-norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, dan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 6) Peraturan Daerah Kota Pariaman Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya⁸, yang terdiri dari buku-buku yang erat kaitannya dengan penulisan yang terdiri dari:

1) Buku yang berkaitan dengan kewenangan daerah dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

2) Penelitian-penelitian yang terdahulu yang terkait mengenai asas pembentukan perundang-undangan.

3) Jurnal dan artikel yang berkaitan dengan topik permasalahan.

c) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Bahasa Inggris, ensiklopedia, artikel padamajalah, surat kabat atau internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data melalui jalan komunikasi yaitu dengan tanya jawab yang penulis lakukan dengan pihak DPRD Kota Pariaman yaitu bapak Mulyadi selaku wakil anggota DPRD Kota Pariaman dan beberapa staf bagian perundang-undangan kantor DPRD Kota Pariaman. Pihak Dinas

⁸ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI) Press, hal.52

Perhubungan yaitu bapak M. Fajar Afdila, S.H., bapak Sadli AR, S.H., Rahpanji selaku staf pada Dinas Perhubungan Kota Pariaman dan pihak bagian Hukum dan HAM Kota Pariaman yaitu bapak Indra Syamsu, S.H., ibuk Dewi Karmila, S.H.

b. Studi Dokumen

Mempelajari bahan-bahan penelitian kepustakaan maupaun penelitian lapangan. Studi dokumen ini berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Pengolahan data sangat penting dilakukan dalam suatu penelitian. Data yang diperoleh kemudian dilakukan penyesuaian dengan pembahasan yang akan diteliti dengan melakukan telaah buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan objek penelitian.

b. Analisis Data

Setelah dilakukan pengolahan data maka diperlukan suatu teknik analisis data untuk menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan. Seluruh data yang telah diperoleh dianalisis sedemikian rupa agar dapat menjelaskan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian kedalam bentuk kualitatif. Analisis kualitatif menghasilkan data deskriptif, dengan cara penarikan data dari induktif ke deduktif dalam dari apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis, lisan dan perilaku nyata.