



Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar pada Pembentukan Peraturan Daerah Responsif

Ismail^{1*}, Andi Pangerang Moenta², Zulkifli Aspan³

^{1, 2, 3} Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Indonesia

*E-mail: kaimanrahmirahi@gmail.com



Dikirim: 06/04/2021

Direvisi: 06/06/2021

Dipublikasi: 07/10/2021

Info Artikel

Keywords:

Responsive Law; Law Formattion Function; Regional Regulation.

Kata Kunci:

Hukum Responsif; Fungsi Pembentukan; Peraturan Daerah.

DOI:

[10.47268/sasi.v27i3.518](https://doi.org/10.47268/sasi.v27i3.518)

Abstract

This research aims to identify and analyze the implementation of the function of The Assembly at Makassar City Regional in the formatting of responsive regional regulation. The type of research used is socio-juridical with sociological juridical, statutory and conceptual approach. The results show that the The Assembly at Makassar City Regional is still less responsive to formatting regional regulations, because it is not selective in choosing the people's wishes and lacks polite politics in formatting of regional regulations which has the implication of producing less responsive regional regulations, especially regarding the setting of distances in measurement between traditional markets and/or modern markets.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi DPRD Kota Makassar pada pembentukan peraturan daerah responsif. Tipe penelitian yang digunakan yaitu *sosio yuridis* dengan pendekatan *yuridis sosiologis*, perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DPRD Kota Makassar masih kurang responsif pada pembentukan peraturan daerah karena kurang selektif memilih keinginan rakyat dan kurang bersikap sopan pada tahap pembentukan peraturan daerah yang berimplikasi menghasilkan peraturan daerah yang kurang responsif, terkhusus tentang pengaturan jarak dalam satuan ukur antara pasar tradisional dan/atau pasar modern.

A. PENDAHULUAN

Masyarakat Indonesia hidup berdasarkan hukum karena merupakan negara hukum, berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Hukum Indonesia dibentuk berdasarkan Pancasila karena Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pancasila dibentuk dari nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat Indonesia, sehingga pembangunan hukum Indonesia merupakan pembangunan hukum yang berdasarkan kepentingan rakyat atau pembangunan hukum responsif. Melalui pembangunan hukum responsif maka terwujud

peraturan hukum yang mampu menjawab ekspektasi sosial,¹ karena hukum responsif menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakat.²

Pada pembangunan hukum responsif, lembaga perwakilan rakyat memegang peran penting. Karena mereka yang membentuk peraturan hukum, yang nantinya akan dilaksanakan oleh pemerintah dan digunakan oleh pengadilan dalam menyelesaikan konflik hukum. Adapun lembaga perwakilan rakyat tersebut sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Setiap lembaga perwakilan rakyat tersebut memiliki wewenang dan tugas yang berbeda dalam menjalankan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi memiliki satu kesamaan yaitu membentuk peraturan hukum responsif.

Demi mewujudkan peraturan hukum responsif maka lembaga-lembaga perwakilan rakyat tersebut harus mampu mengundang keinginan rakyat secara selektif dan berpolitik sopan pada tahap pembentukannya. Tetapi kerap kali keinginan rakyat kurang dipilih secara selektif serta kurang bersikap sopan pada tahap pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang kurang responsif.³

Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern diidentifikasi kurang responsif, sebagaimana yang dinyatakan oleh Asmah dalam penelitian yang berjudul Analisis Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern. Pada penelitian tersebut diuraikan bahwa secara substantif peraturan daerah tersebut kurang efektif karena tidak mengatur jarak satuan ukur antara pasar tradisional dan/atau pasar modern sehingga pasar modern menjamur di Kota Makassar.⁴

Selayaknya diatur jarak dalam bentuk satuan ukur antara pasar tradisional dengan pasar modern serta pasar modern dengan pasar modern agar setiap orang/kelompok terdampak dengan peraturan daerah tersebut terpenuhi kepentingannya. Karena mengingat perekonomian Indonesia dibangun atas prinsip kebersamaan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yang maksudnya bahwa perekonomian yang mengutamakan kepentingan banyak orang.⁵

Berdasarkan hal tersebut, maka perlu dilakukan penelitian tentang pelaksanaan fungsi DPRD Kota Makassar dalam membentuk peraturan daerah responsif, untuk mengetahui prosedur atau cara terbentuknya peraturan daerah di DPRD Kota Makassar. Supaya dapat dirumuskan langka-langka hukum yang dapat diambil agar dapat dicegah terbentuknya peraturan daerah yang tidak atau kurang responsif.

Demi mempermudah penelitian ini, maka Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern dijadikan benang merah penelitian ini. Maksudnya bahwa peraturan daerah tersebut

¹ Ahmadi. (2018). Kontribusi Penerapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom dan Hukum Responsif. *Al-'Adl*, 9(1), 1-18.

² Sulaiman. (2014). Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi (Responsive Law: Law as a Social Institutions to Service of Social Need in Transition). *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, 9(2), 199-205.

³ Nonet, P., & Selznick, P. (2017). *Law & Society In Transition: Toward Responsive Law*. New York: Routledge, h. 73-113.

⁴ Asmah. (2018). Analisis Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional Dan Penataan Pasar Moderen. *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, 7(2), 221-233.

⁵ Ruslina, E. (2019). Asas Kebersamaan Dan Kekeluargaan Sebagai Dasar Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia. *Jurnal Hukum Sasana*, 5(2), 163-181.

menjadi penghubung setiap indikator penelitian ini untuk menjelaskan fungsi DPRD Kota Makassar dalam membentuk peraturan daerah responsif.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menguraikan pembentukan peraturan daerah responsif, sebagaimana berikut yaitu:

Anindita Dwi Hapsari, pada penelitian yang beliau lakukan diuraikan bahwa DPRD Kota Tegal belum optimal dalam melaksanakan fungsi legislasi dengan indikator yaitu, minimnya rancangan peraturan daerah Kota Tegal dari inisiatif DPRD Kota Tegal periode 2009-2014 dan periode 2014-2019; tidak ada peraturan daerah tentang pembentukan produk hukum daerah Kota Tegal; serta DPRD Kota Tegal belum melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan daerah hingga ditetapkan menjadi peraturan daerah.⁶

Muhammad Suharjono, pada penelitian yang beliau lakukan diuraikan bahwa pembentukan peraturan daerah responsif yang mendukung otonomi daerah yaitu peraturan daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta berdasarkan naskah akademik yang merupakan hasil penelitian yang menguraikan kebutuhan masyarakat dan berdasarkan aspirasi masyarakat.⁷

Darmini, pada penelitian yang beliau lakukan diuraikan bahwa pada pembentukan peraturan daerah berdasarkan Inisiatif DPRD Kota Mataram bersifat responsif karena pada pelaksanaannya telah memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat sehingga dapat merespon kebutuhan hukum masyarakat (*bottom up*).⁸

Dayanto dan Asma Karim, pada penelitian yang beliau lakukan dikemukakan bahwa peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi di Kabupaten Maluku Tengah pada tahap pembentukannya belum menunjukkan partisipasi masyarakat yang memadai dan materi muatannya belum mengakomodir aspirasi masyarakat, sehingga dapat dipahami bahwa pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi di Kabupaten Maluku Tengah belum berperspektif legislasi responsif. Agar praktik pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi di Kabupaten Maluku Tengah dapat berkesesuaian dengan tujuan otonomi daerah maka pembentukannya harus didasarkan pada perspektif legislasi responsif.⁹

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu, lokasi penelitian serta penelitian ini menguraikan dan menganalisis Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern yang dijadikan benang merah penelitian, yang maksudnya bahwa peraturan daerah tersebut dijadikan penghubung setiap indikator penelitian untuk menjelaskan pelaksanaan fungsi DPRD Kota Makassar dalam membentuk produk hukum daerah responsif. Sedangkan pada penelitian-penelitian tersebut tidak demikian.

Pokok-Pokok masalah pada penelitian ini, sebagaimana berikut yaitu:

1. Pelaksanaan fungsi DPRD Kota Makassar pada pembentukan peraturan daerah responsif;

⁶ Hapsari, A. D., & Wisnaeni, F. (2018). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019)*. (Tesis, Universitas Diponegoro Semarang).

⁷ Suharjono, M. (2014). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(19), 21-37. <http://jurnal.untag-sby.ac.id/index.php/dih/article/view/281/278>

⁸ Darmin. (2018). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Melalui Inisiatif Dprd Kota Mataram. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 6(2), 338-351.

⁹ Dayanto., & Karim, A. (2015). Pembentukan Peraturan Daerah Mengenai Pajak Dan Retribusi Di Kabupaten Maluku Tengah Menurut Perspektif Legislasi Responsif. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(3), 449-467.

2. Implikasi terhadap pelaksanaan fungsi DPRD Kota Makassar pada pembentukan peraturan daerah responsif.

Teori hukum yang digunakan untuk menganalisis pokok-pokok masalah pada penelitian ini yaitu teori hukum responsif yang dikemukakan oleh *Philip Nonet* dan *Philip Selznick*. Pada teori ini dikemukakan bahwa hukum responsif merupakan hukum yang berkeadilan substantif yang dibentuk dengan memilih keinginan rakyat secara selektif dan berpolitik sopan pada tahap pembentukan peraturan hukum.¹⁰

B. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan yaitu *sosio-yuridis*, dengan pendekatan yuridis sosiologis, perundang-undangan dan konseptual. Data penelitian terdiri atas data primer yang diperoleh melalui wawancara dan pengumpulan data serta data sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka. Data yang diperoleh dianalisis secara induktif kualitatif.

Lokasi penelitian terdiri atas, sebagaimana berikut yaitu:

- 1) DPRD Kota Makassar, dengan pertimbangan yaitu terdapat peraturan daerah Kota Makassar yang kurang responsif, salah satunya yaitu Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern, sebagaimana yang diuraikan oleh Asmah dalam penelitian yang berjudul *Analisis Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern*.
- 2) Balai Kota Makassar, dengan pertimbangan yaitu untuk mengetahui peraturan pelaksana Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern.
- 3) Perusahaan Daerah Pasar Kota Makassar, dengan pertimbangan yaitu untuk mengetahui peraturan pelaksana Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern.
- 4) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) *Active Society Institute* Makassar, dengan pertimbangan bahwa LSM *Active Society Institute* Makassar merupakan LSM yang mendampingi para pedagang pasar tradisional se-Makassar dalam menyusun draft tandingan rancangan peraturan daerah tentang perlindungan, pemberdayaan pasar lokal dan penataan pusat perbelanjaan dan toko modern pada tahun 2009. Dimana pada penelitian ini diuraikan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern. Dipilihnya LSM tersebut untuk mengetahui apakah peraturan daerah tersebut telah memenuhi kebutuhan hukum pasar tradisional.

Persaudaraan Pedagang Pasar Terong Kota Makassar, dengan pertimbangan bahwa komunitas tersebut berperan dalam memperjuangkan hak-hak pasar tradisional terkhususnya pasar Terong, salah satunya melalui penelitian yang dilakukan bersama dengan LSM *Active Society Institute* Makassar dengan judul penelitian *Studi Etnografi dan Observasi Pasar-Pasar Lokal di Tengah Pertumbuhan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Makassar*, sebagai masukan kepada Pemerintah dan DPRD Kota Makassar dalam menyusun rancangan peraturan daerah tentang perlindungan, pemberdayaan pasar tradisional dan penataan pasar modern di tahun 2009.

C. PEMBAHASAN

DPRD Kota Makassar merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan di Kota Makassar yang berfungsi membentuk peraturan daerah yang harus dengan saksama

¹⁰ Nonet, P., & Selznick, P. *Op. Cit.*

memperhatikan aspirasi masyarakat atau bersifat responsif, sebagaimana diatur pada Pasal 3 huruf a Jo. Pasal 192 Peraturan DPRD Kota Makassar Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Tertib. Keberadaan DPRD Kota Makassar didasari dari otonomi daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan hak, kewajiban dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹ Dengan otonomi daerah maka memudahkan untuk mengakomodir kebutuhan dan kepentingan masyarakat di daerah melalui fungsi legislasi.¹² Sehingga terwujud peraturan daerah yang sesuai dengan corak daerah.

1. Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat pada Pembentukan Peraturan Daerah Responsif

Pelaksanaan fungsi DPRD Kota Makassar pada pembentukan peraturan daerah harus dengan cara memilih kepentingan rakyat secara selektif dan bersikap sopan. *Philippe Nonet* dan *Philip Selznick* mengatakan bahwa hukum responsif merupakan hukum yang dipilih dari keinginan rakyat secara selektif dan bersikap sopan pada tahap pembentukannya.¹³

a) Memilih Keinginan Rakyat secara Selektif

Memilih keinginan rakyat secara selektif sangat penting dalam pembentukan peraturan daerah, karena di dalam masyarakat terdapat berbagai macam kepentingan/keinginan, yang berkesesuaian ataupun bertentangan, dan setiap individu atau kelompok selalu menginginkan agar keinginannya terjawab atau diutamakan. Jika demikian, maka terjadi kekacauan di dalam masyarakat. Di sinilah pentingnya pelaksanaan pembentukan peraturan daerah secara selektif, yang bermakna bahwa peraturan daerah yang dibentuk pasti berdasarkan keinginan rakyat tetapi keinginan rakyat yang dipilih yaitu hanya keinginan rakyat yang memang dibutuhkan untuk dijawab oleh hukum.

Terdapat dua instrumen utama dalam pembentukan peraturan daerah yang berdasarkan keinginan rakyat yang dipilih dengan selektif, yaitu partisipasi dan aspirasi masyarakat serta naskah akademik. Karena dengan partisipasi masyarakat dan naskah akademik, karena melalui kedua instrumen tersebut dapat diketahui keinginan rakyat melalui penyampaian aspirasi dan penelitian sehingga bersifat selektif.

Partisipasi dan Aspirasi Masyarakat: DPRD Kota Makassar membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi secara langsung atau daring (aplikasi *Ajamma*), sebagaimana diatur pada Pasal 192 Peraturan DPRD Kota Makassar Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Tata Tertib. Andi Taufiq Nadsir (43 Tahun), Kepala Sub Bagian Humas Sekretariat DPRD Kota Makassar menyatakan bahwa DPRD Kota Makassar kini menyediakan program baru yang masih merupakan wacana yang disebut dengan konsultasi publik, yaitu anggota dewan turun ke daerah pemilihannya masing-masing untuk menyerap aspirasi langsung terkait dengan konstituennya terkait rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk, dengan sistem tatap muka yang dilaksanakan sebelum tahap perencanaan pembentukan peraturan daerah.

Memang benar DPRD Kota Makassar telah menyediakan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi secara langsung maupun melalui media daring, tetapi umpan balik yang diterima oleh masyarakat masih kurang. Karena masyarakat hanya

¹¹ Moenta, A. P., & Syafa'at Anugrah Pradana. (2018). Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah. Jakarta: Rajawali Pers, h. 27.

¹² Widiyanti, I. A. P., Suryani, L. P., & Wirawan, K. A. (2019). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Menghasilkan Produk Hukum Responsif. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 1(2), 237-251.

¹³ Nonet, P., & Selznick, P. *Op. Cit.* h. 32-36

menyampaikan aspirasi kepada DPRD Kota Makassar yang tidak disertai hak berdiskusi atau dialog yang dijamin melalui peraturan DPRD Kota Makassar sehingga kurang efektif.

Peristiwa hukum dimana masyarakat menyampaikan aspirasi kepada DPRD Kota Makassar tanpa proses diskusi setelah aspirasi mereka diterima yaitu, ketika 500 pedagang pasar tradisonal dari beberapa pasar di Kota Makassar yang didampingi LSM *Active Society Institute* Kota Makassar melakukan *long march* dari pasar Terong ke DPRD Kota Makassar yang membawa draft rancangan peraturan daerah mengenai tentang perlindungan, pemberdayaan pasar lokal dan penataan pusat perbelanjaan dan toko modern. Ishak Salim (46 Tahun), Direktur *Active Society Institute* Periode 2008-2010 menyatakan bahwa pedagang pasar tradisonal tersebut diterima oleh DPRD Kota Makassar tetapi tidak terjadi diskusi antara DPRD Kota Makassar dengan perwakilan pedagang pasar tradisonal Kota Makassar.

Peristiwa tersebut tidak menggambarkan secara umum proses penyampaian aspirasi yang terjadi di DPRD Kota Makassar tetapi peristiwa hukum ini merupakan fakta bahwa terdapat masyarakat yang menyampaikan aspirasi dan tidak disertai hak berdiskusi dengan DPRD Kota Makassar ketika menyampaikan aspirasi. William Laurin (47 Tahun), Ketua Komisi B Bidang Ekonomi dan Keuangan DPRD Kota Makassar Periode 2019-2024 menyatakan bahwa peristiwa hukum tersebut bersifat kasuistik. Hal ini selayaknya menjadi pengingat bagi DPRD Kota Makassar bahwa masyarakat yang menyampaikan aspirasinya tidak hanya ingin diterima aspirasi yang disampaikan, tetapi juga ingin terjadi diskusi di antara kedua belah pihak secara mendalam dan betul-betul merupakan upaya penyerapan aspirasi masyarakat bukan hanya formalitas.

Secara hukum tidak salah ketika tidak terjadi diskusi antara DPRD Kota Makassar dengan masyarakat yang menyampaikan aspirasi karena pada Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Makassar tidak diatur hal tersebut. Tetapi masyarakat tidak hanya ingin dengar aspirasinya melainkan juga berdiskusi dengan DPRD Kota Makassar agar aspirasi yang disampaikan benar-benar tersampaikan dengan efektif. Sehingga selayaknya DPRD Kota Makassar memberikan ruang kepada masyarakat yang menyampaikan aspirasinya untuk melakukan diskusi dengan DPRD Kota Makassar yang dijamin melalui Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Makassar sehingga memiliki kekuatan hukum.

Naskah Akademik: Naskah akademik harus mendapat perhatian besar dalam pembentukan peraturan daerah oleh DPRD Kota Makassar. Karena naskah akademik memberikan kejelasan tentang fenomena atau yang akan menjadi sasaran pengaturan secara obyektif dan impersonal, sehingga menjadi landasan pentingnya pengaturan dan bahwa benar ada kebutuhan untuk pengaturan yang bersangkutan.¹⁴ Tetapi perhatian terhadap naskah akademik oleh DPRD Kota Makassar masih kurang.

Andi Taufiq Nadsir (43 Tahun), Kepala Sub Bagian Humas Sekretariat DPRD Kota Makassar menyatakan bahwa tidak disediakannya publikasi naskah akademik dengan pertimbangan bahwa naskah akademik belum menjadi peraturan daerah dan masih dapat mengalami perubahan, dan kemungkinan bukan naskah akademik tersebut yang dibentuk menjadi peraturan daerah sehingga masyarakat dapat menjadi bingung.

Pemahaman bahwa “kemungkinan bukan naskah akademik yang ada yang dibentuk menjadi peraturan daerah” tentunya keliru. Karena rancangan peraturan daerah yang sampai pada tahap pembahasan merupakan bagian dari naskah akademik. Jika bukan rancangan peraturan daerah tersebut yang menjadi peraturan daerah lantas apa yang menjadi dasar hukum peraturan daerah yang (bukan berdasarkan naskah akademik) disahkan tersebut.

¹⁴ Ruslan, A., & Librayanto, R. (2011). *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta: Rangkap Education & PuKap Indonesia, h. 166.

Tentu saja dapat terjadi beberapa perubahan pada rancangan peraturan daerah, tetapi naskah akademik harus menjadi rujukan utama dan seharusnya peraturan daerah yang dibentuk tidak begitu jauh dari naskah akademiknya, karena merupakan hasil penelitian yang obyektif yang menggambarkan kebutuhan hukum masyarakat. Selayaknya DPRD Kota Makassar lebih memperhatikan keberadaan naskah akademik. Dengan menjadikan naskah akademik sebagai rujukan utama dalam pembentukan peraturan daerah karena merupakan hasil penelitian yang menguraikan kebutuhan hukum masyarakat secara obyektif.

b) Bersikap Sopan pada Tahap Pembentukan Peraturan Daerah

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengatakan bahwa hukum responsif harus dibentuk dengan bersikap sopan, yang maksudnya bersikap terbuka dan moderat dalam pembentukan peraturan hukum.¹⁵ Bersifat terbuka maksudnya yaitu masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan daerah, berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan bersikap moderat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia maksudnya yaitu bersikap tidak memihak kepada individu atau kelompok tertentu dalam pembentukan peraturan daerah.

Sikap Terbuka: sikap keterbukaan pada pembentukan peraturan daerah merupakan model ideal dalam penyelenggaraan otonomi daerah.¹⁶ Tetapi sayangnya, DPRD Kota Makassar belum maksimal menerapkan sikap keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah. Tidak terdapatnya website atau aplikasi resmi DPRD Kota Makassar terkait publikasi program legislasi daerah dan naskah akademik yang dapat diakses masyarakat menjadi indikatornya. Selayaknya DPRD Kota Makassar menyediakan website atau aplikasi yang demikian agar terjadi keterbukaan pembentukan peraturan daerah, dengan begitu masyarakat menjadi tahu arah pembentukan peraturan daerah Kota Makassar serta dapat memahami urgensi hukum peraturan daerah yang sedang dibentuk.

DPRD Kota Makassar juga selayaknya mempublikasikan setiap perubahan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah yang mengalami perubahan agar masyarakat dapat mengetahui setiap latar belakang terbentuknya dan berubahnya setiap peraturan daerah, setiap pasal dan ayat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian peraturan daerah yang dibentuk dapat dijauhkan dari kepentingan individu atau kelompok tertentu dan terhindar dari peraturan daerah yang jauh dari naskah akademiknya.

Publikasi program legislasi daerah serta naskah akademik dan perubahannya, maka apabila terdapat kekeliruan dalam rancangan peraturan daerah yang sedang dibentuk, masyarakat pun dapat menyampaikan aspirasi terkait hal tersebut baik secara langsung ataupun daring melalui aplikasi *Ajamma* yang telah disediakan. Sehingga terwujud kontrol masyarakat yang dapat mempermudah tugas DPRD Kota Makassar.

Keterbukaan dalam pada pembentukan peraturan daerah ialah suatu keharusan, karena peraturan daerah yang dibentuk demi dan atas nama masyarakat maka masyarakat berhak untuk mengetahui terhadap hal yang diundangkan.¹⁷ Jadi selayaknya DPRD Kota lebih memaksimalkan sikap keterbukaan pada pembentukan peraturan daerah, dengan publikasi program legislasi daerah serta naskah akademik dan perubahannya.

¹⁵ Nonet, P., & Selznick, P. *Op. Cit.* h. 90.

¹⁶ Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(4), 818-833.

¹⁷ Asyari, H. (2017). Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Study Kasus di Kabupaten Lombok Tengah). *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 81-96.

Bersikap Moderat: Bersikap moderat pada pembentukan peraturan daerah bermakna bahwa bersikap tidak memihak pada kepentingan individu atau kelompok tertentu pada proses pembentukan peraturan daerah. Melainkan mengutamakan kedayagunaan dan kehasilgunaan peraturan daerah yang dibentuk.

Pada pembentukan peraturan daerah Kota Makassar terdapat indikasi bahwa ada peraturan daerah yang proses pembentukannya tidak dibarengi dengan sikap moderat, yaitu Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern. Ishak Salim (46 Tahun), Direktur Active Society Institute Periode 2008-2010 menyatakan bahwa menyatakan bahwa ada anggota DPRD Kota Makassar yang menyatakan bahwa pihak dari pasar modern melakukan lobi politik dalam pembentukan peraturan daerah terkait rancangan peraturan daerah tentang perlindungan, pemberdayaan pasar tradisional dan penataan pasar modern, agar tidak terdapat aturan dalam peraturan daerah tersebut yang menyusahkan pihak dari pasar modern tersebut. Pernyataan ini menjadi peringatan bagi DPRD Kota Makassar untuk bersikap moderat dalam membentuk peraturan daerah.

2. Implikasi dari Pelaksanaan Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat pada Pembentukan Peraturan Daerah Responsif

Peraturan daerah responsif yaitu peraturan daerah yang materi muatannya sesuai dengan kepentingan hukum masyarakat; Alinea ke-4 Pembukaan “Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan” dan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, materi muatannya juga harus terjelma dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena hukum yang ideal merupakan hukum yang materi muatannya responsif dan terjelma secara efektif di dalam masyarakat.

Teori hukum responsif yang dikemukakan oleh *Philippe Nonet* dan *Philip Selznick* yang menekankan bahwa tujuan pembentukan peraturan hukum responsif yaitu berkeadilan substantif, hal ini masih kurang memuaskan. Selayaknya peraturan hukum disebut responsif hanya apabila juga telah terjelma secara efektif di dalam masyarakat. Hukum responsif yang hanya menekankan pada titik keadilan hukum juga masih kurang responsif. Karena masyarakat tidak hanya menginginkan kesetaraan dalam hak dan kewajiban hukum, melainkan juga kemanfaatan dan kepastian hukum. Sehingga selayaknya peraturan daerah responsif yaitu peraturan daerah yang materi muatannya berkeadilan hukum dan berkemanfaatan hukum yang diundangkan dalam suatu naskah sehingga memiliki kepastian hukum, serta tidak hanya termaktub dalam lembaran peraturan daerah melainkan benar-benar diterapkan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Terdapat peraturan daerah Kota Makassar yang dinyatakan kurang responsif berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Asmah dengan judul Analisis Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern. Di dalam penelitian tersebut dinyatakan bahwa peraturan daerah ini kurang efektif karena tidak mengatur jarak antara pasar tradisional dengan pasar modern dalam satuan ukur yang mengakibatkan menjamurnya pasar modern di Kota Makassar.¹⁸ Syamsul Bahri (55 tahun). Kepala Bagian Umum Perusahaan Daerah Pasar Makassar menyatakan bahwa salah satu yang melatarbelakangi terbentuknya peraturan daerah tersebut yaitu untuk menata tata letak antara pasar modern dan pasar tradisional. Tetapi pada kenyataannya berdasarkan penelitian tersebut, penataan pasar modern dan pasar tradisional secara substansi maupun praktik kurang efektif.

Penelitian tersebut telah kurang relevan sejak diundangkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan

¹⁸ Asmah. (2018). *Op. Cit.*

dan Toko Modern, yang merupakan aturan lebih lanjut dari Pasal 25 Peraturan Daerah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pembedayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern. Karena pada peraturan wali kota tersebut telah diatur jarak antara pasar tradisional dengan pasar modern, dengan rincian sebagaimana berikut yaitu:

- a) Minimarket dengan luas bangunan kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi) wajib memenuhi jarak minimal 500 m (lima ratus meter) dari pasar tradisional dari minimarket lain dan usaha sejenis;
- b) Supermarket dan departemen store dengan luas bangunan kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi) sampai dengan 5000 m² (lima ribu meter persegi) wajib memenuhi jarak minimal 1500 m (seribu lima ratus meter) dari pasar tradisional;
- c) Hypermarket dan perkulakan dengan luas bangunan diatas 5000 m² (lima ribu meter persegi) wajib memenuhi jarak minimal 2500 m (dua ribu lima ratus meter) dari pasar tradisional.

Dengan pengaturan tersebut, tetap saja Pengaturan jarak pasar tradisional dengan pasar modern berdasarkan Pasal 13 Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern masih tetap kurang responsif. Karena masih kurang berkeadilan hukum dan kurang berdayaguna dan berhasilguna.

Menurut Aristoteles, keadilan dibedakan menjadi keadilan distributif dan keadilan kumulatif. Keadilan distributif merupakan memberikan kepada setiap orang porsi menurut prestasinya, sedangkan keadilan kumulatif merupakan memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya.¹⁹ Peraturan hukum tersebut tidak sesuai dengan keadilan distributif dan kumulatif. Tidak sesuai dengan keadilan kumulatif karena yang diatur hanya jarak pasar tradisional dengan pasar modern serta pasar modern dalam bentuk minimarket dengan usaha sejenis, sedangkan jarak diantara pasar tradisional dengan pasar tradisional serta jarak diantara jenis pasar modern tidak diatur, bahkan pusat perbelanjaan (mall) tidak diatur jaraknya dengan pasar tradisional dalam peraturan wali kota tersebut. Tidak memenuhi keadilan distributif karena hanya mengutamakan perlindungan persaingan usaha antara pasar tradisional dengan pasar modern tanpa memperhatikan persaingan usaha diantara pasar modern yang juga mengalami persaingan usaha yang ketat di antara mereka.

Kedayagunaan dan kehasilgunaan bermakna bahwa setiap peraturan daerah yang dibentuk karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kebutuhan hukum masyarakat bermakna bahwa hal-hal yang terkait dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diatur oleh hukum. Sedangkan kemanfaatan hukum bermakna bahwa hukum yang dibentuk bertujuan untuk menjamin hidup, kemakmuran, keamanan dan persamaan.²⁰

Peraturan hukum tersebut kurang berdayaguna dan berhasilguna karena hanya diatur jarak pasar tradisional dengan pasar modern serta pasar modern dalam bentuk minimarket dengan usaha sejenis, sedangkan jenis pasar modern lain tidak diatur jarak diantara mereka, maka pengaturan ini hanya menguntungkan pasar tradisional tanpa memperhatikan kepentingan pasar modern yang sebenarnya juga mengalami persaingan yang ketat dengan pasar modern lainnya. Sehingga perlu diatur jarak diantara pasar modern. Pasar modern yang memiliki merek dagang yang sama harus memiliki jarak dalam satuan ukur dan merek dagang berbeda dapat

¹⁹ Suyatno, A. (2018). *Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Kredit Macet Melalui Eksekusi Jaminan Hak Tanggungan Tanpa Proses Gugatan Pengadilan*. Jakarta: Prenadamedia Group, h. 10.

²⁰ Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup. h, 76-78

berdekatan sehingga meredam monopoli dan meminimalkan persaingan usaha diantara mereka. Tentunya dengan tetap memperhatikan kepadatan penduduk dan daya beli masyarakat.

Jadi secara substansi Peraturan Daerah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern Jo. Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern terkhusus tentang pengaturan jarak antara pasar tradisional dan/atau pasar modern masih kurang responsif. Karena kurang berkeadilan hukum serta kurang berdayaguna dan berhasilguna.

DPRD Kota Makassar dapat menggunakan hak menyatakan pendapat sebagaimana yang diatur pada Pasal 159 ayat (1) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, agar Pemerintah Daerah Kota Makassar merevisi Pasal 13 Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, supaya tidak hanya mengatur jarak pasar tradisional dengan pasar modern serta pasar modern dalam bentuk minimarket dengan usaha sejenis, tetapi juga harus diatur jarak diantara jenis pasar modern lainnya diantara mereka, serta jarak pusat perbelanjaan (mall) dengan pasar tradisional. Sehingga terwujud peraturan hukum yang lebih responsif.

D. PENUTUP

Pelaksanaan fungsi pembentukan DPRD Kota Makassar masih kurang responsif. Karena penyampaian aspirasi masyarakat yang tidak disertai hak berdiskusi, serta naskah akademik yang tidak dijadikan rujukan utama pada pembentukan peraturan daerah. Selain itu, tidak terdapatnya media publikasi program legislasi daerah, naskah akademik dan perubahannya yang dapat diakses masyarakat juga menjadi indikator bahwa DPRD Kota Makassar masih kurang responsif pada pembentukan peraturan daerah. Implikasi dari pelaksanaan fungsi pembentukan DPRD Kota Makassar yang kurang responsif menghasilkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern Jo. Peraturan Walikota Makassar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern kurang responsif. Karena substansi peraturan daerah dan peraturan walikota tersebut masih kurang menjawab keadilan serta kurang berdayaguna dan berhasilguna, terutama terkait dengan pengaturan jarak antara pasar modern dan/atau pasar tradisional.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- [1] Ahmadi. (2018). Kontriversi Penerapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom dan Hukum Responsif. *Al-'Adl*, 9(1), 1-18.
- [2] Asyari, H. (2017). Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Study Kasus di Kabupaten Lombok Tengah). *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 81-96.
- [3] Asmah. (2018). Analisis Efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Makassar No 15 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pemberdayaan Pasar Tradisional Dan Penataan Pasar Moderen. *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan*, 7(2), 221-233.
- [4] Bunga, M. (2020). Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 49(4), 818-833.
- [5] Dayanto., & Karim, A. (2015). Pembentukan Peraturan Daerah Mengenai Pajak Dan Retribusi Di Kabupaten Maluku Tengah Menurut Perspektif Legislasi Responsif. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(3), 449-467.
- [6] Darmin. (2018). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Melalui Inisiatif Dprd

- Kota Mataram. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 6(2), 338-351.
- [7] Ruslina, E. (2019). Asas Kebersamaan Dan Kekeluargaan Sebagai Dasar Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia. *Jurnal Hukum Sasana*, 5(2), 163-181.
- [8] Suharjono, M. (2014). Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(19), 21-37.
- [9] Sulaiman. (2014). Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi (Responsive Law: Law as a Social Institutions to Service of Social Need in Transition). *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, 9(2), 199-205.
- [10] Widiyanti, I. A. P., Suryani, L. P., & Wirawan, K. A. (2019). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Upaya Menghasilkan Produk Hukum Responsif. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, 1(2), 237-251.

Buku

- [11] Ali, A. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- [12] Moenta, A. P., & Syafa'at Anugrah Pradana. (2018). *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers.
- [13] Nonet, P., & Selznick, P. (2017). *Law & Society In Transition: Toward Responsive Law*. New York: Routledge.
- [14] Ruslan, A., & Librayanto, R. (2011). *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta: Rangkang Education & PuKap Indonesia.
- [15] Suyatno, A. (2018). *Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Kredit Macet Melalui Eksekusi Jaminan Hak Tanggungan Tanpa Proses Gugatan Pengadilan*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Tesis

- [16] Hapsari, A. D., & Wisnaeni, F. (2018). *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi tentang Pembentukan Perda Kota Tegal Periode 2014-2019)*. (Tesis, Universitas Diponegoro Semarang).