

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum bukan produk politik, harus dianggap sebagai norma yang digali dari kemajemukan, nilai, dan pluralisme hukum bangsa Indonesia. Legislatif, yang merupakan representasi rakyat, tidak lagi mempertimbangkan keuntungan atau kepentingan elit dalam menjalankan tugasnya; ini berlaku untuk fungsi legislatif, *budgeting*, dan pengawasan. Karakteristik ini merupakan ciri dari negara hukum pancasila di mana orang yang membuat undang-undang memiliki pemahaman tentang ide atau filosofi yang terkandung di dalamnya. Karena Indonesia adalah negara hukum, masyarakat harus berpartisipasi dalam proses perundang-undangan. Para wakil rakyat di parlemen harus berbicara dengan rakyatnya untuk mempertimbangkan keputusan undang-undang sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif (Kenedi, 2016).

Kegagalan legislatif dalam menghasilkan produk hukum yang aktif dan responsif akan mengakibatkan kehilangan makna filosofi dari cita-cita hukum pancasila, yang sebenarnya berasal dari tradisi budaya Indonesia asli. Pada akhirnya, aturan hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan memiliki tujuan untuk membahagiakan rakyatnya sehingga mampu menghasilkan

produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial atau keadilan substansial (Nugroho, 2013).

Secara teoritis, menurut Maria Farida Indrati Soepapto, ada dua pengertian untuk istilah "perundang-undangan", yaitu "*legislation*", "*wetgeving*", atau "*gesetgebung*". Yang pertama adalah bahwa perundang-undangan adalah proses pembentukan atau pembentukan peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang kedua adalah bahwa perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun ditingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi UU No 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula (Soepapto, 2021).

Menurut Bagir Manan (dalam Soepapto, 2021) definisi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Peraturan perundang-undangan umum disebut *wet in materiele zin*, menurut pemahaman dari kepustakaan Belanda, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen* (peraturan supra nasional yang mengikat secara umum, undang-undang, peraturan Menteri, peraturan dewan kota, peraturan negara provinsi).

Menurut jimly Asshiddiqie (2020) salah satu bentuk standar hukum adalah peraturan perundang-undangan. Menurut literatur hukum dan perundang-undangan, ada tiga jenis peraturan norma hukum yang dihasilkan dari proses pengambilan keputusan hukum, termasuk:

1. Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
2. Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*); dan
3. Keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga jenis tersebut, produk hukum lainnya adalah jenis peraturan yang disebut "*beleids regels*", yang biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai peraturan kebijaksanaan, yang juga disebut sebagai quasi peraturan.

Selanjutnya, Satjipto Rahardjo (2014) menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Bersifat umum dan luas, yang bertentangan dengan sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Artinya, dirancang untuk menghadapi hal-hal yang akan datang yang bentuk konkretnya belum diketahui. Akibatnya, tidak dapat dibuat untuk menangani situasi tertentu saja.
- c. Peraturan perundang-undangan biasanya mengandung klausul yang menjelaskan kemungkinan peninjauan kembali. Burkhardt Krems menyatakan bahwa salah satu bagian besar ilmu perundang-undangan adalah teori perundang-undangan yang berfokus pada pencarian makna atau pengertian yang bersifat kognitif.

Carl J. Fredrich, sebagaimana dikutip oleh Adnan (2017) dalam Hukum Konstitusi di Indonesia, mengatakan Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan:

“Suatu kumpulan aktivitas yang dilakukan atas nama rakyat tetapi tunduk pada beberapa pembatasan untuk menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).”

Dengan membatasi kekuasaan dan hak politik warga negara dalam konstitusi, konstitusionalisme menciptakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang

demokratis dan mengurangi represi penguasa terhadap rakyat. Pemerintah juga memiliki legitimasi yang jelas.

Selain penerapan, penegakan, dan pemahaman tentang hukum, proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga merupakan bagian dari pembangunan hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan mempengaruhi seberapa jelas dan jelas makna suatu peraturan perundang-undangan (Kenedi, 2019).

Secara umum, pembangunan hukum yang dilaksanakan mencakup substansi hukum, juga dikenal sebagai isi peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dibuat tidak buruk sebagai produk hukum, harus dipahami beberapa dasar pembentukan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut.

- 1) Landasan filosofis

Peraturan yang dibuat berdasarkan landasan filosofis mengambil pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang berasal dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Pancasila, sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, harus digunakan sebagai paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan arah) dalam pembangunan hukum, termasuk semua upaya untuk membawanya kembali (Friedman, 2015). Menurut Notonegoro (dalam Sari & Najicha, 2022) nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila adalah nilai moral dasar yang selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia, sehingga nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila adalah nilai moral dasar yang selalu terkait satu sama lain dalam tindakan manusia. Pancasila, sebagai

cita-cita hukum negara dan paradigma pembangunan hukum, harus mengikuti setidaknya empat prinsip utama. Pertama dan terpenting, hukum harus melindungi keseluruhan negara dan menjamin keutuhannya, dan oleh karena itu tidak boleh ada produk hukum yang memicu kerusakan. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan melindungi golongan lemah agar tidak dieksploitasi oleh golongan kuat dalam persaingan bebas. Ketiga, sistem hukum harus dibuat secara demokratis, dan demokrasi harus berjalan bersama nomokrasi, atau negara hukum. Keempat, hukum harus mendorong toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan dan tidak diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun.

Suatu peraturan perundang-undangan dianggap memiliki landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran setelah dikaji secara filosofis (*rechtsvaardiging*) (Kenedi, 2016).

2) Landasan Yuridis

Menurut landasan yuridis, peraturan yang disusun untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum harus mempertimbangkan ketentuan yang telah ada, baik yang akan diubah maupun yang akan dicabut, guna menjamin kepastian hukum serta memenuhi rasa keadilan di tengah masyarakat (Kenedi, 2016). Secara formal, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu; secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu; dan secara teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang

(Astomo, 2018). Suatu peraturan perundang-undangan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag, juridische gelding*) jika ia memiliki dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang melahirkannya.

Menurut Abdurahman (dalam Nge, 2019) elemen yuridis, yang berarti bahwa peraturan harus meliputi apa yang menjadi kewenangan, bentuknya harus sesuai dengan jenis peraturan dan materinya, tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, peraturan khusus harus mengenyampingkan peraturan umum, dan peraturan khusus harus mengecualikan peraturan yang umum, dan dapat mengacu pada tata urutan ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

- a. UUD 1945
 - b. Ketetapan MPR
 - c. Undang-Undang
 - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - e. Peraturan Pemerintah
 - f. Keputusan Presiden
 - g. Peraturan Daerah.
- 3) Landasan Sosiologis

Menurut landasan sosiologis peraturan dibuat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan memiliki landasan sosiologis (*sosiologische gronslag, sosiologische gelding*) jika sesuai dengan keyakinan atau kesadaran masyarakat umum. Hal ini sangat penting agar masyarakat mengikuti peraturan yang dibuat, bukan hanya huruf-huruf mati

(Kenedi, 2016). Atas dasar sosiologis ini, suatu peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima secara wajar dan bahkan spontan oleh masyarakat. Peraturan yang diterima secara wajar akan memiliki kekuatan hukum yang kuat dan tidak akan membutuhkan banyak dukungan institusional untuk melaksanakannya. Teori pengakuan, atau *anerkennungstheorie*, menyatakan bahwa masyarakat tempat hukum berlaku menerima aturan tersebut. Dapat ditegaskan bahwa aspek sosial menunjukkan kenyataan hidup masyarakat (Sulaiman, 2017).

Dalam pembentukan undang-undang, konstitusi memberikan lembaga legislatif wewenang untuk membuat undang-undang sesuai keinginan mereka. Namun, pembentukan tersebut harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik formal maupun material. Selain itu, harus dilakukan dengan cara yang diatur oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya (Sulaiman, 2017).

Menurut Abdurahman (dalam Nge, 2019) unsur sosiologis, pembuatan Perundang-undangan atau Peraturan daerah harus mencerminkan kebutuhan, tuntutan, dan masalah yang di hadapi sehingga merupakan fakta sosial, peraturan perundang-undangan dapat berasal dari kehendak masyarakat, namun dapat pula kehendak penguasa/pemerintah.

Berdasarkan konsep negara hukum, hierarki norma hukum, dan fungsi undang-undang secara keseluruhan, keberadaan undang-undang di suatu negara sangat penting dan strategis. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang adalah salah satu cara untuk menetapkan standar hukum di masyarakat. Menurut Paul Scholten, hukum itu ada dalam undang-undang, jadi orang harus memberikan tempat yang

tinggi kepadanya. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan dan proses pembentukan undang-undang, atau legislatif, memiliki peran yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan (Soeparto, 2021).

Karena strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, setiap negara akan berusaha membuat undang-undang yang baik melalui proses pembentukan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, pengundangan, hingga penyebarluasan semua dengan prinsip *check and balances* sesuai dengan posisi dan kewenangan mereka.

2.1.1 Proses Pembentukan Peraturan Daerah

a. Tahapan Perencanaan

Sebelum Peraturan Daerah dibuat, proses perencanaan Perda dilakukan dalam Program Legislasi Daerah. Menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 12 Tahun 2011, Prolegda adalah alat yang digunakan untuk merencanakan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara sistematis, terencana, dan terpadu. Lalu pada Pasal 239 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Program pembentukan perda, juga dikenal sebagai Program Pembentukan Perda (Propemperda), digunakan untuk merencanakan penyusunan Perda. Prolegda (sesuai dengan UU Nomor 12 Tahun 2011) dan Propemperda (sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014) adalah dua istilah yang digunakan untuk menyebut proses penyusunan perda. Meskipun istilah mereka berbeda, mereka memiliki arti yang sama.

b. Tahapan Penyusunan

Rancangan Peraturan daerah Kabupaten/Kota dapat diusulkan oleh Bupati atau DPRD Kabupaten/Kota. Selain itu, Rancangan Perda Kabupaten dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Kabupaten yang menangani bidang legislasi. Rancangan Perda Kabupaten harus disertai dengan penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademik.

c. Tahap Pembahasan

DPRD Kabupaten bekerja sama dengan Bupati untuk membahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten. Pembahasan dilakukan melalui berbagai tingkat pembicaraan, termasuk rapat komisi, panitia, badan, dan alat kelengkapan DPRD Kabupaten yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

d. Tahap Penetapan atau Pengesahan

Peraturan daerah Kabupaten yang telah disetujui bersama oleh DPRD Kabupaten dan Bupati disampaikan kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten oleh pimpinan DPRD Kabupaten. Rancangan Perda Kabupaten harus diserahkan dalam waktu tujuh hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah DPRD Kabupaten dan Bupati menyetujuinya bersama, Bupati harus menandatangani paling lama dalam waktu tiga puluh hari. Jika tidak ditandatangani oleh Bupati dalam waktu paling lama 30 hari sejak Rancangan Perda Kabupaten tersebut disetujui bersama, Rancangan Perda Kabupaten tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Kabupaten dan wajib diundangkan. Jika naskah tidak ditandatangani Bupati dalam waktu lebih dari 30 hari, Sekretariat Daerah (Sekda) Kabupaten menulis kalimat pengesahan yang berbunyi "Peraturan Daerah ini

dinyatakan sah" di halaman terakhir naskah Perda, dan kemudian dibubuhi nomor dan tahun oleh Sekretariat Daerah (Sekda) Kabupaten.

e. Tahap Pengundangan

Peraturan Daerah Kabupaten diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh Sekretariat Daerah, dan penjelasan Peraturan daerah Kabupaten diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah. Peraturan mulai berlaku pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

f. Tahap Penyebarluasan

Setelah Perda diundangkan, Pemerintah Daerah wajib melakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk memastikan bahwa Peraturan daerah tersebut diketahui, dipahami, dan diterapkan dengan baik. Sosialisasi ini dilakukan melalui berbagai cara, seperti penyebaran informasi melalui media massa (cetak, elektronik, dan online), pertemuan langsung dengan masyarakat, seminar, atau lokakarya. Pemerintah daerah juga dapat menggunakan media sosial dan situs web resmi sebagai sarana untuk menyampaikan informasi terkait Perda yang baru ditetapkan. Tujuan dari sosialisasi ini adalah untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat tentang isi dan ketentuan Perda, sehingga dapat mendukung pelaksanaan dan penegakan Perda tersebut di lingkungan masyarakat.

2.2 Aktor Kebijakan Publik

Aktor dan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan memiliki posisi yang sangat strategis saat berbicara tentang kebijakan publik. Dalam arti yang lebih luas, proses perjalanan dan strategi yang dilakukan komunitas kebijakan dipengaruhi oleh

interaksi antara aktor dan institusi. Pada dasarnya, aktor kebijakan selalu terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik sebagai perumus maupun kelompok penekan yang secara aktif dan proaktif berinteraksi dan berinteraksi dengan suatu kebijakan (Madani, 2011).

Menurut Howlett dan Ramesh (dalam Madani, 2011) aktor kebijakan selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik. Mereka bertindak sebagai perumus atau kelompok penekan dan secara aktif dan proaktif berinteraksi dengan orang lain dalam konteks analisis kebijakan publik.

Anderson (dalam Madani, 2011) juga mengemukakan pendapat lain yang menyatakan bahwa aktor kebijakan terdiri dari aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu memiliki *concern* terhadap kebijakan. Aktor individu dan kelompok yang terlibat dalam setiap diskusi dan diskusi kebijakan publik. Dengan demikian, arti aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu kebijakan yang berinteraksi. Mereka adalah pada dasarnya yang menentukan pola dan distribusi kebijakan yang akan dilakukan oleh birokrasi yang di dalam proses interaksi dan interelasinya cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifatnya yang harmoni dalam proses itu sendiri.

Menurut pendapat ahli, aktor kebijakan adalah individu atau kelompok orang yang terlibat dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik. Aktor kebijakan ini dapat berasal dari pemerintah, masyarakat, kaum buruh, atau kelompok kepentingan lainnya.

Dalam perspektif lain, Anderson menyatakan bahwa model atau jenis pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan proses pembahasannya dalam

agenda kebijakan publik dapat dibedakan dalam tiga bentuk: kerja sama (*bargaining*), persuasi (*persuasion*), dan pengarahannya (*commanding*).

Menurut Anderson (dalam Madani, 2011) proses negosiasi dapat terdiri dari negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*), dan kompromi (*compromise*). Oleh karena itu, negosiasi merupakan proses awal untuk menghasilkan opini dan mendorong aktor untuk melanjutkan negosiasi. Setelah aktor bernegosiasi dalam posisi yang berbeda, prinsip saling memberi dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan di forum aktor. Pada akhirnya, proses itu akan mengarah pada proses kompromistik, di mana masing-masing aktor bekerja sama untuk menyesuaikan pendapat mereka dengan pendapat orang lain sehingga kebijakannya dapat diputuskan. Menurut Anderson, ini adalah jenis perundingan yang jelas.

Dengan adanya polarisasi di antara kelompok aktor, model persuasif dapat meyakinkan kelompok aktor lain yang terlibat dalam penentuan kebijakan publik. Mengumpulkan proses kepercayaan dari kelompok aktor tersebut dapat membantu mengubah kepercayaan, nilai, dan saran dari kelompok lain. Menurut Anderson (dalam Madani, 2011) pola ini banyak terjadi pada jenis kebijakan yang relatif membutuhkan. Adanya bentuk komplain dari komunitas masyarakat tertentu dapat mendekati pola penyesuaian yang dianggap sebagai jalur intervensi persuasi.

Sementara itu, pengarahannya, adalah proses pengambilan kebijakan publik yang menggunakan pola hierarki antara pihak-pihak yang terlibat. Pada model ini, pola interaksi dan hubungan antara aktor didasarkan pada pola perumusan kebijakan

yang sangat struktural, di mana satu kelompok aktor bertindak sebagai superordinat dan kelompok yang lain bertindak sebagai subordinat.

Dalam perspektif siklus kebijakan yang diungkapkan oleh Gupta (dalam Madani, 2011) jelas bahwa para pakar kebijakan melihat dan mengamati agenda setting kebijakan melalui dua model: pola kekuasaan dan aktor kebijakan yang terlibat dalam proses tersebut.

Model kebijakan pluralis dan elitis adalah model yang disebutkan di atas. Menurut model pluralis proses kebijakan, kelompok aktivis masyarakat memegang kekuasaan. Pada dasarnya, model ini tidak menciptakan jarak antara elit dan rakyat biasa. Ini terjadi karena hierarki yang ada di mana kelompok elit mengontrol berbagai agenda formal. Dalam kasus ini, kelompok elit politik memegang kekuasaan dengan cara yang cenderung bermotif piramidal, dengan kelompok elit politik berada di puncak organisasi, birokrasi berada di tengah, dan masyarakat sipil berada di tingkat paling bawah (Madani, 2011).

Sebaliknya, dapat dikatakan bahwa perumusan keputusan sangat terkait dengan kekuasaan sistemik (*a systemic power*) yang dijelaskan oleh para pakar. Stone (dalam Madani, 2011) menjelaskan bahwa, dalam kaitannya dengan teori stratifikasi, perumusan kebijakan menempatkan suatu sistem di mana para pejabat publik merumuskan suatu kebijakan dalam konteks yang memiliki sumber daya yang sangat penting, yaitu susunan hierarki. Oleh karena itu, dalam hal kebijakan publik, keberadaan pejabat publik sangat bergantung pada kepentingan strata kekuasaan yang lebih tinggi. Stone menjelaskan bahwa perilaku pejabat publik seperti itu merupakan asumsi dasar daripada pendekatan kekuasaan sistemik.

Dalam pendekatan ini, para pejabat publik berusaha mengejar kepentingan mereka, yang menghasilkan suatu relasi di mana tingkatan jabatan tertinggi lebih menguntungkan daripada tingkatan jabatan bawah.

Ada empat kategori aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan, menurut Stoker (dalam Madani, 2011) terutama dengan menggunakan silogisme teori urban rezim. Mereka adalah bisnis (*business*), pejabat terpilih (*elected officials*), organisasi masyarakat dan buruh (*community and labor organizations*), dan pejabat teknokrat. Clarke (dalam Madani, 2011) kemudian memperluas teori ini dengan menjelaskan lebih detail tentang "rezim usahawan, rezim penjaga, dan aktivis (pemain) rezim", salah satu jenis rezim yang relevan dengan dasar teori rezim. Ini adalah pihak-pihak yang kemudian menentukan kualitas kebijakan yang dihasilkan dari proses kebijakan yang ada secara keseluruhan.

- a. Rezim entrepreneurial didasarkan pada koalisi bisnis dan lembaga pemilihan, bentuk ibu kota-lembaga, proses pengambilan keputusan tertutup, dan hukum negara sebagai dasar kelembagaan. Aktor-aktor yang berinteraksi dengan kelompok bisnis meliputi walikota dan para birokrat yang memiliki orientasi pertumbuhan dan pembangunan.
- b. Rezim dengan model *caretaker* bergantung pada kesadaran warga dan partisipasi dalam bentuknya yang luas, yang dibangun berdasarkan hukum negara. Beberapa kelompok aktor yang terlibat dalam model ini adalah Walikota *Caretaker*, kaum birokrat yang anti kemapanan, kelompok postmaterialisme, dan kelompok populis. Semua kelompok ini berinteraksi dengan kelompok bisnis, masing-masing. Walikota *Caretaker*, kaum

birokrat yang anti kemapanan, dan kelompok postmaterialis adalah aktor yang berinteraksi dengan kelompok bisnis.

- c. Rezim aktivis (pemain) yang menggunakan koalisi minoritas menekankan kebijakan afirmatif, partisipasi warga, lingkungan pemerintah, koalisi kelompok, dan hukum negara sebagai kelembagaan utama mereka. Para aktivis di lingkungan di mana kebijakan dibuat berbasis pada hukum negara. Dalam hal ini, walikota dari kelompok minoritas, yang merupakan kelompok post-materialis yang berhubungan dengan kelompok bisnis.
- d. Rezim manajemen menggunakan koalisi kelompok, partisipasi warga, dan hukum negara sebagai basis kelembagaan mereka. Kelompok yang terlibat termasuk broker walikota dan kelompok populis fiskal.
- e. Rezim progresif (rezim progresif) menggunakan basis kelembagaan sebagai koalisi pemilihan minoritas, kebijakan "tindakan positif", distrik dengan anggota tunggal, pemerintah yang berdekatan, dan hukum negara. Mayoritas sosial keadilan dan aktivis berinteraksi dengan kelompok bisnis selama pemerintahan ini.
- f. Terakhir, rezim sisi permintaan, didasarkan pada organisasi (komunitas perumahan, undang-undang distrik satu anggota, dan undang-undang negeri). Kelompok caretaker mayor, birokrat yang tidak mampu, dan kelompok post-material adalah para aktor yang terlibat.

Anderson (dalam Madani, 2011) menyatakan bahwa konsep dan konteks aktor sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis karena berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai aktor yang terlibat

dalam proses kebijakan publik. Kami dapat membagi aktor yang terlibat dalam masalah kebijakan publik menjadi dua kelompok besar: satu dalam organisasi birokrasi dan yang lain di luar birokrasi.

Winarno (dalam Madani, 2011) mengatakan bahwa ada dua kelompok aktor atau kelompok yang terlibat dalam perumusan kebijakan.

1. Kelompok resmi, yang terdiri dari agen pemerintah, seperti presiden dan birokrasi, serta legislatif dan yudikatif.
2. Kelompok tidak resmi, yang terdiri dari warga negara individu, partai politik, kepentingan, dan siapa pun yang terlibat atau ingin terlibat dalam perumusan kebijakan.

Jika kelompok besar tersebut dipelajari lebih lanjut, kita dapat menemukan bahwa aktor kebijakan yang sering terlibat dalam perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi adalah: mereka yang memiliki kekuasaan tertentu, kelompok pertama berkaitan dengan gagasan yang selalu melibatkan tiga lembaga penting: yudikatif, eksekutif, dan legislatif. Dan juga, mereka yang dianggap sebagai aktor atau partisipan tidak resmi. Kelompok kedua terdiri dari orang-orang yang secara signifikan terlibat di luar kelompok pertama, baik secara langsung mendukung atau menentang hasil kebijakan saat ini. Kelompok ini seringkali terdiri dari kelompok kepentingan, partai politik, ahli, sarjana, dan intelektual.

Menurut Solahuddin (2010) dalam studi proses kebijakan, aktor memiliki atribut atau tupoksinya masing-masing, yang saling mempengaruhi proses kebijakan. Dengan mempertimbangkan situasi Indonesia, masing-masing aktor memiliki kekuatan berikut:

- a. Lembaga Kepresidenan, ini merupakan salah satu fokus kebijakan utama karena memiliki struktur yang kuat untuk mempekerjakan pembuat kebijakan yang berasal dari ruang lingkup eksekutif.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat, yang berfungsi sebagai representasi politik untuk mengumpulkan opini publik, memiliki tanggung jawab untuk menetapkan rancangan kebijakan.
- c. Birokrat yang memiliki keahlian dan pengetahuan tentang institusi serta memainkan peran penting dalam menjalankan kebijakan.
- d. Lembaga Yudikatif memiliki wewenang untuk mengawasi implementasi kebijakan.
- e. Partai politik memiliki manfaat dalam melontarkan masalah yang akan dibahas dalam susunan agenda setting.
- f. Kelompok kepentingan memiliki tupoksi untuk menyampaikan masalah publik selama proses agenda setting. Fungsi ini dapat meningkat seiring penurunan peran partai politik.
- g. Media massa berfungsi sebagai penghubung antara masyarakat dan pemerintah. Komunikator memiliki kekuatan unik karena mereka dapat mencapai lebih banyak orang daripada kelompok lain.
- h. Kelompok Intelektual, dimana merupakan aktor yang ikut berkecimpung dalam formulasi atau perumusan kebijakan yang membentuk opini publik dengan objektif.

Dalam kaitannya dengan aktor yang terlibat dalam diskusi masalah kebijakan yang bersifat protektif seperti terhadap kebijakan interaksi regional, maka Ripley

(dalam Madani, 2011) menjelaskan beberapa karakteristik konteks kebijakan yang bersifat protektif tersebut, seperti pada tabel:

Tabel 2.1
Karakteristik Aktor Dalam Konteks Kebijakan

Tipe Kebijakan	Aktor Utama	Relasi Antar Aktor	Stabilitas Relasi	Tingkat Konflik Diantara Aktor
Kebijakan yang bersifat protektif (protective policy)	Birokrasi pemerintah federal dan pusat, kelompok kepentingan (pengusaha) kepentingan konsumen dan badan kongres	Birokrat cenderung lebih dekat dengan seperangkat kepentingan yang saling berkompetisi. Relasi antaraktor berdasarkan kesepakatan dan juga ketidaksepahaman relasional berbasis ideologi	Tidak stabil (unstable)	Sedang (moderate), dengan beberapa insiden demonstratif yang bisa saja muncul tiap saat

Sumber: Madani (2011)

Tabel ini menjelaskan karakteristik aktor dalam konteks kebijakan yang bersifat protektif. Dalam kebijakan ini, aktor-aktor utama meliputi birokrasi pemerintah federal dan pusat, kelompok kepentingan seperti pengusaha, kepentingan konsumen, serta badan kongres. Relasi antar aktor sering kali diwarnai dengan kesepakatan dan juga ketidaksepahaman, di mana birokrat cenderung lebih dekat dengan berbagai kepentingan yang saling berkompetisi. Hubungan antaraktor ini cenderung tidak stabil karena dipengaruhi oleh ideologi yang berbeda-beda. Meskipun demikian, tingkat konflik di antara aktor dianggap sedang, namun insiden demonstratif dapat terjadi sewaktu-waktu. Menurut sumber dari Madani (2011), situasi ini menggambarkan dinamika yang kompleks dalam pembuatan kebijakan protektif.

Selanjutnya, berbagai jenis kelompok kepentingan ini seringkali dibentuk dan diadakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas apa yang diwakili kepada mereka sehingga mereka dapat memberikan kontribusi yang lebih baik kepada kelompok yang diwakilinya. Kepentingan yang hanya memperhatikan kepentingan diri dan kelompoknya mungkin tidak memiliki nuansa yang lebih adaptif ketika diwakili dalam dimensi organisasi, kolektivitas, dan ekstra organisasi. Hal ini dapat dipahami bahwa, meskipun ada banyak desakan kepentingan yang terlibat dalam proses perumusan masalah kebijakan, secara praktis keseluruhan ditentukan oleh seberapa banyak kelompok kepentingan menekan otoritas kebijakan untuk menyuarakan keinginannya. Diharapkan bahwa dengan cara ini akan berfungsi sebagai referensi dalam menjembatani berbagai kepentingan yang terkait dengan kebijakan tertentu.

2.3 Penyelenggaraan Perhubungan

Perhubungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia KBBI ialah segala yang bertalian dengan lalu lintas dan telekomunikasi. Perhubungan adalah tingkat sistem penyelenggaraan transportasi darat dan perairan yang saling berhubungan dan terintegrasi dengan ruang lalu lintas (jalan, jembatan, dan atau rel) di bawah sistem otonomi daerah. Penyelenggaraan perhubungan mencakup semua yang berkaitan dengan lalu lintas, kereta api, pelayaran, dan cara orang atau negara berhubungan satu sama lain untuk dimanfaatkan dalam pemindahan orang atau barang dari satu tempat ke tempat yang lainnya dengan menggunakan sarana transportasi. Sarana dapat berupa kendaraan bermotor, kendaraan tidak bermotor, kereta api, kapal, dan/atau pesawat terbang.

2.3.1 Transportasi

Kebutuhan manusia menyebabkan kebutuhan akan transportasi. Transportasi adalah proses mengangkut barang dan orang dari satu tempat ke tempat lain. Lalu lintas terjadi karena setiap transportasi menyebabkan perpindahan dan pergerakan. Namun, Morlock (2010) menyatakan bahwa transportasi merupakan bagian penting dari fungsi masyarakat karena menunjukkan hubungan yang erat antara gaya hidup manusia, jangkauan dan lokasi aktivitas produksi, hiburan, barang-barang, dan barang-barang yang tersedia untuk konsumsi.

Sistem transportasi dapat dibagi menjadi empat kategori besar, yaitu:

- a. Transportasi Darat
 1. Jalan Raya
 2. Jalan Kereta Api

- b. Transportasi Udara
 - 1. Domestik
 - 2. Internasional
- c. Transportasi Air
 - 1. Pedalaman
 - 2. Pesisir Pantai
 - 3. Laut
- d. Transportasi dalam Pipa Darat dan Laut
 - 1. Minyak
 - 2. Gas

Angkutan adalah alat yang diperlukan untuk mengangkut orang dan barang. Angkutan umum biasanya dibagi menjadi dua kategori berdasarkan barang yang diangkut: angkutan barang dan angkutan penumpang.

Angkutan penumpang sendiri juga dapat dibagi menjadi dua kategori berdasarkan kendaraan yang dimiliki penumpang, yaitu angkutan pribadi dan angkutan umum. Transportasi membantu optimalisasi sumber daya ekonomi selain memperlancar arus barang dan orang. Untuk mencapai hal ini, sarana transportasi harus cukup tersedia secara merata dan harganya harus sesuai dengan kemampuan ekonomi masyarakat. Sektor transportasi membantu pertumbuhan ekonomi dan menyediakan layanan. Demikianlah peran transportasi membantu pertumbuhan dan pembangunan, yang merupakan dasar perkembangan ekonomi (Nasution, 2010).

2.3.2 Masalah transportasi

Menurut Morlock (2010) berkembangnya kegiatan menyebabkan bertambahnya beban pelayanan jalan yang dapat menimbulkan berbagai permasalahan lalu lintas seperti kemacetan, kecelakaan, dan lain-lain. Penyebab terjadinya masalah lalu lintas antara lain:

- a. Populasi kota-kota besar tumbuh sekitar 4-5% setiap tahunnya.
- b. Pembangunan perkotaan tidak mengikuti struktur penggunaan lahan yang sesuai.
- c. Dengan bertambahnya jumlah kendaraan, jaringan jalan, lalu lintas dan sarana transportasi menjadi tidak seimbang.
- d. Akibat berkembangnya kegiatan perekonomian di pusat kota, maka tempat tinggal masyarakat berpindah ke luar kota/pinggiran kota, sehingga jarak perjalanan semakin bertambah.
- e. Penggunaan mobil pribadi secara tidak patut.
- f. Peran alat transportasi seperti kereta api yang dapat melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya belum dimanfaatkan secara maksimal.

Tidak hanya terbatasnya pilihan transportasi saat ini, masalah transportasi telah berkembang menjadi masalah yang lebih serius karena berbagai faktor. Ini termasuk pendapatan rendah, urbanisasi yang cepat, kekurangan sumber daya, terutama dana, kualitas dan kuantitas data yang berkaitan dengan transportasi, sumber daya manusia yang buruk, kurangnya disiplin, dan kurangnya perencanaan dan pengendalian.

Penyelesaian masalah transportasi perkotaan mencakup interaksi antara transportasi, tata guna lahan (*land use*), populasi penduduk, dan kegiatan ekonomi di suatu wilayah perkotaan. Jadi, transportasi sangat terkait dengan pertumbuhan ekonomi di suatu kota. Ini meningkatkan ekonomi lokal, menciptakan lapangan kerja, dan menghidupkan kembali kota. Dalam menangani masalah transportasi, pilihan moda transportasi pada dasarnya didasarkan pada persyaratan utama: pemindahan orang dan barang dalam jumlah terbesar dan jarak terkecil. Transportasi massal adalah pilihan yang lebih baik daripada transportasi individual dalam hal ini.

Manajemen lalu lintas adalah salah satu langkah dalam pengelolaan sistem transportasi yang dapat digunakan untuk menangani masalah lalu lintas di atas. Pengelolaan sistem aktivitas (*demand*) dan sistem transportasi (*supply*) akan menentukan seberapa banyak lalu lintas yang ada. Pemecahan masalah transportasi dapat dilakukan dengan cara-cara berikut

1. Membangun sarana transportasi yang lebih besar sehingga kapasitasnya memenuhi atau melebihi kebutuhan
2. Mengurangi kebutuhan akan pergerakan dengan mengurangi jumlah armada yang menggunakan jalur transportasi
3. Menggabungkan poin pertama dan kedua di atas, yaitu menggunakan prasarana transportasi yang ada secara optimal, membangun prasarana transportasi tambahan, dan sejauh mungkin memantau dan mengontrol meningkatnya kebutuhan akan pergerakan.

2.3.3 Peran dan Manfaat Transportasi

Menurut Tamin (dalam Libureng, 2019) prasarana transportasi memiliki dua peran penting, membantu proses pembangunan perkotaan; dan memungkinkan orang dan barang bergerak karena kegiatan di daerah tersebut. Perencana pengembang wilayah sering menggunakan peran pertama dari dua peran di atas untuk mengembangkan wilayah mereka sesuai dengan rencana. Misalnya, sebuah wilayah baru akan dibangun dan tidak akan pernah memiliki peminat jika tidak ada sistem transportasi. Oleh karena itu, dalam keadaan seperti ini, sarana transportasi akan sangat penting untuk membuat wilayah lebih mudah diakses dan akan berdampak pada tingginya minat masyarakat untuk berbisnis. Ini menjelaskan fungsi prasarana transportasi yang kedua, yaitu untuk mendukung pergerakan manusia dan barang.

Selain memahami fungsi transportasi di atas, aksesibilitas adalah komponen penting dalam industri transportasi. Ini karena transportasi diperlukan untuk memenuhi kedua fungsi di atas dan memudahkan aksesibilitas orang dan barang. Menurut Black (dalam Yuniarti, 2020) pendekatan transportasi menganggap aksesibilitas sebagai ide yang menggabungkan sistem pengaturan tata guna wilayah secara geografis dengan sistem jaringan transportasi yang menghubungkannya. Oleh karena itu, aksesibilitas didefinisikan sebagai ukuran kenyamanan atau kemudahan bagaimana lokasi berinteraksi satu sama lain dan seberapa "mudah" atau "susah" untuk mencapai lokasi melalui sistem jaringan transportasi. Karena setiap orang memiliki persepsi yang berbeda-beda tentang apa yang "mudah" atau "susah", pernyataan yang dianggap "subyektif" dan "kualitatif", karena setiap orang

memiliki persepsi yang berbeda-beda tentang mudah dan susah terhadap aksesibilitas yang mereka rasakan

Menurut Tamin (dalam Libureng, 2019) jarak juga merupakan cara untuk menunjukkan aksesibilitas. Suatu tempat memiliki aksesibilitas yang tinggi jika berdekatan dengan tempat lain, dan sebaliknya. Tempat yang berbeda pasti memiliki aksesibilitas yang berbeda karena aktivitas di sana tersebar di tempat yang tidak merata. Meskipun demikian, lahan yang dimaksudkan untuk bandar udara berada di lokasi yang tidak tepat, sehingga lokasinya jauh dari kota karena perlu mempertimbangkan masalah keamanan, pengembangan wilayah, dan faktor lain. Karena lokasinya jauh dari pusat kota, akses ke bandara menjadi kurang mudah. Namun, ada jaringan transportasi kecepatan tinggi yang dapat diakses. Artinya, aksesibilitas sekarang diukur dengan waktu daripada jarak.

Transportasi memiliki manfaat yang sangat besar dalam mengatasi masalah suatu kota atau daerah, menurut Soesilo (dalam Yuniarti, 2020) beberapa keuntungan yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

a. Mengurangi biaya operasi

Perusahaan yang menggunakan kendaraan pengangkutan seperti bus dan truk akan sangat merasakan keuntungan ini. Penghematan disebabkan oleh peningkatan kondisi sarana transportasi, yang bervariasi tergantung pada jenis kendaraan dan kondisi sarana. Untuk angkutan jalan raya, penghematan tersebut dihitung untuk tiap jenis kendaraan per kilometer, serta untuk jenis jalan dan kecepatan tertentu.

b. Penghematan waktu

Adanya proyek transportasi juga membantu menghemat waktu bagi penumpang dan barang. Bagi penumpang, ini dapat disebabkan oleh banyaknya pekerjaan lain yang dapat mereka lakukan. Ini dapat dihitung dengan mengalikan perbedaan waktu tempuh dengan pendapatan per jam rata-rata dari jumlah pekerja yang menggunakan fasilitas tersebut atau dengan mengalikan waktu senggang atau produksi yang timbul apabila semua penumpang dapat mencapai tujuan dengan lebih cepat. Cara lain untuk menghitungnya adalah dengan mengalikan jumlah penumpang yang berpergian untuk satu usaha jasa saja. Sayur-sayuran, buah-buahan, dan ikan adalah contoh barang-barang yang nilainya akan turun dengan cepat jika tidak segera tersedia di pasar. Barang-barang seperti ini menunjukkan manfaat penghematan waktu. Manfaat lain akibat adanya penghematan waktu tempuh adalah biaya modal (modal atas modal kerja) sehubungan dengan pengadaan persediaan

c. Pengurangan kecelakaan

Keberadaan transportasi dapat memberikan manfaat yang signifikan untuk proyek tertentu. Perbaikan pada sarana transportasi pelayaran seperti jalan kereta api dan lainnya telah dapat mengurangi tingkat kecelakaan. Namun, sulit untuk menghitung besarnya manfaat dari pengurangan biaya kecelakaan karena banyak orang di Indonesia belum memperhatikan masalah ini. Jika kecelakaan meningkat sebagai akibat dari peningkatan

sarana transportasi dan prasarana, hal ini akan menimbulkan biaya tambahan atau manfaat yang tidak menguntungkan.

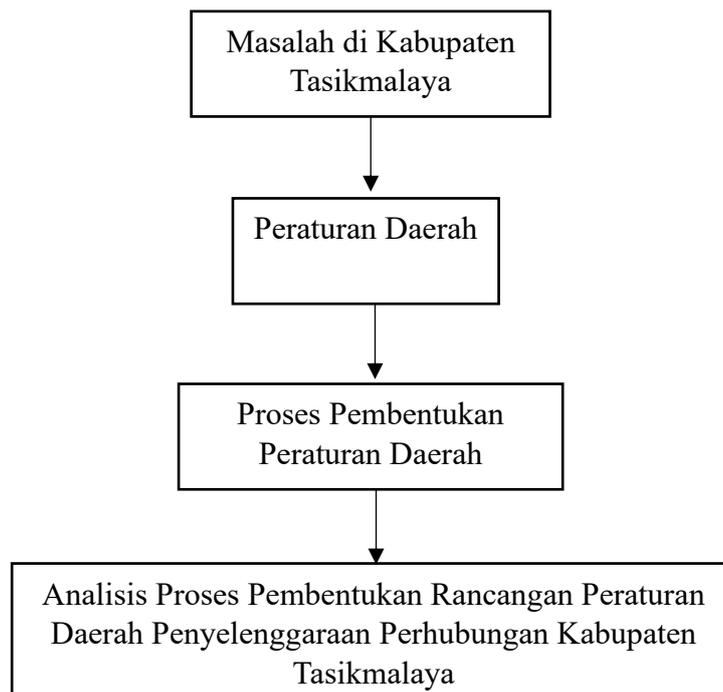
d. Manfaat akibat kemajuan ekonomi

Secara umum, aktivitas transportasi akan berdampak pada aktivitas ekonomi di suatu wilayah. Manfaat ini sebagian besar bergantung pada fleksibilitas produksi dibandingkan dengan biaya angkutan. Salah satu keuntungan proyek adalah peningkatan output kegiatan produksi karena adanya jalan dan pengurangan nilai sarana produksi.

e. Manfaat tidak langsung

Manfaat yang dihasilkan dari terhubungnya suatu wilayah dengan wilayah lain melalui jalur transportasi. Manfaat ini sangat sulit untuk dihitung secara kuantitatif karena pemerataan pendapatan dan prestise akibat integrasi dua wilayah tersebut.

2.4 Kerangka Pemikiran



Kerangka pemikiran berangkat dari rumusan masalah penelitian yang dibuat berdasarkan kerangka teori yang sudah dibangun sebelumnya. Kerangka pemikiran ini berfungsi sebagai pijakan untuk menganalisis data dan fenomena yang terjadi selama penelitian. Kerangka pemikiran juga menetapkan batasan penelitian agar tidak melebar. Salahsatu kebijakan publik yang telah dikeluarkan oleh DPRD Kabupaten Tasikmalaya periode 2019-2024 ialah kebijakan penyelenggaraan perhubungan. Latar belakang kebijakan penyelenggaraan perhubungan diusulkan karena asas kebutuhan. Karena kota/kabupaten lain bahkan telah lebih dahulu memiliki Peraturan daerah tersebut. Tujuan lain dari Peraturan daerah tentang Penyelenggaran Perhubungan juga untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebab di dalam Peraturan daerah tersebut diatur mulai dari segi perizinan retribusi, pengelolaan terminal, juga memberi kepastian hukum yang di dalamnya ada peningkatan ketaatan terhadap aturan melalui sosialisasi, edukasi, penindakan, dan hal-hal lainnya.

Pada tahun 2022 dengan banyaknya travel gelap yang ada di wilayah kabupaten Tasikmalaya, ratusan pengemudi elf melakukan mogok untuk beroperasi dan menggeruduk kantor Dinas Perhubungan dan Kominfo Kabupaten Tasikmalaya. Mereka meminta agar perjalanan ilegal dilarang segera. Sebagai akibat dari banyaknya operasi travel gelap, pendapatan para sopir elf yang memiliki izin trayek untuk mengangkut penumpang ke wilayah Kabupaten Tasikmalaya merosot drastic (Dikutip dari Analisa Global, 2022).

Pentingnya pengurangan angkutan travel gelap memandatkan pengembangan kebijakan baru sebagai sarana untuk menjamin kepastian hukum.

Oleh karena itu, perlu dilakukan pengesahan kebijakan guna mengarahkan langkah-langkah yang efektif dalam mengatasi permasalahan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan pemahaman mendalam terkait proses pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Perhubungan di Kabupaten Tasikmalaya.

Metode analisis yang akan digunakan melibatkan pendekatan teori aktor kebijakan publik untuk memahami dinamika interaksi, pengaruh, dan peran masing-masing aktor dalam mempengaruhi hasil kebijakan. Selain itu, pendekatan ini akan memberikan wawasan tentang bagaimana Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya secara khusus berkontribusi dalam penyusunan dan pengesahan raperda penyelenggaraan perhubungan di Kabupaten Tasikmalaya. Keseluruhan penelitian ini diarahkan untuk menghasilkan pemahaman yang komprehensif tentang dinamika pengesahan kebijakan di tingkat lokal, dengan fokus faktor yang menjadi penentu dalam pembentukan suatu raperda dalam konteks ini Raperda Penyelenggaraan Perhubungan Di Kabupaten Tasikmalaya.