

# ESENSI BUDAYA BUGIS TERHADAP PRODUK PERATURAN DAERAH DI PAREPARE

**FIKRI  
DAMIRAH  
ANDI TENRIPADANG**

*STAIN Parepare*

## **abstract**

Culture is often the reason to create peace, order, order of coolness in society. Culture that will be meaningful and valuable, culture can serve as a source o behavioral determinants and aspiration of society, namely in political and law. Culture only as accessories when placed or be interpreted as a heritage without involving cultural awareness in legal elements for the manufacture of local regulation. Bugis was one tribe that owns and instill cultural values are very high in every movement, behaviour, actions and words. Accordingly the importance of culture became a major ingredient in the making of local regulations, including the town Parepare. Government should promote culture as one consideration local rulemaking.

**Keywords :** *Culture and Local Regulation*

## **abstrak**

Budaya sering menjadi alasan untuk menciptakan perdamaian, ketertiban, kenyamanan masyarakat. Budaya penuh akan makna dan berharga. Budaya bisa berfungsi sebagai sumber penentu perilaku dan aspirasi masyarakat, yakni di politik dan hukum. Budaya hanya akan menjadi aksesoris ketika ditempatkan atau hanya dijadikan warisan tanpa melibatkan kesadaran budaya dalam unsur-unsur hukum untuk pembuatan peraturan daerah. Bugis adalah satu suku yang memiliki dan menanamkan nilai-nilai budaya yang sangat tinggi di setiap gerakan, perilaku, tindakan dan kata-kata. Dengan demikian pentingnya budaya menjadi bahan utama dalam pembuatan peraturan daerah termasuk kota Parepare. Pemerintah harus memperkenalkan budaya sebagai salah satu pertimbangan dalam pembuatan peraturan lokal.

**Kata kunci :** *Budaya dan Peraturan Daerah*

## **Pendahuluan**

Salah satu suku yang besar di Sulawesi Selatan adalah suku Bugis, memiliki budaya yang sangat dinamis dalam kehidupan masyarakat. Orang Bugis dalam berinteraksi antara satu dengan yang lain dalam masyarakat menjadikan *ade'* sebagai patokan untuk mewujudkan perbuatan. Orang Bugis di dalam setiap tingkah lakunya tentu lebih banyak pertimbangan persesuaian antara perkataan dan perbuatan. Berangkat dari prinsip itu, bagi orang Bugis mengedepankan kebiasaan dalam masyarakat dan umumnya mereka menganut "*taro ada taro gau*".

Hampir semua wilayah di Provinsi Sulawesi Selatan yang di huni oleh orang Bugis menganut prinsip tersebut. Itu sebabnya orang Bugis sangat disegani oleh suku-suku lainnya yang ada di Sulawesi Selatan termasuk suku Makassar, suku Mandar dan lain sebagainya. Selanjutnya, di Parepare, yang merupakan salah satu wilayah yang ada di Provinsi Sulawesi Selatan, pada mulanya didiami oleh mayoritas orang Bugis. Setelah itu, namun lambat laun Parepare sebagai kota yang maju dan berkembang menyebabkan orang-orang asing (Orang-orang yang berasal dari berbagai etnis yang bukan penduduk asli Parepare) tertarik untuk menetap di kota ini.

*Ade'* dalam orang Bugis memberikan kekuatan untuk *mabbulo sipappa* yakni melestarikan persatuan dan kesatuan untuk hidup rukun dan damai. Sehubungan dengan itu, orang Bugis banyak mengimplementasikan nilai-nilai kebiasaan yang menjadi *ade'* termasuk dalam saling membantu dengan orang lain, misalnya "*mali siparappe, rebba sipatokkong, malilu sipaing, sirui menre tessirui no'*. Makna filosofis dari petuah itu bahwa jika yang satu merasakan sakit maka mereka semua yang harus menanggung bebannya, membantu yang lemah yang lemah agar menjadi kuat, demikian halnya mereka saling bahu membahu untuk menegakkan kebenaran. Orang Bugis tentang *ade'* merupakan penentu yang pokok dalam mewujudkan dari gerak-gerik sebagai ukuran pada peristiwa dimasa silam. (Lihat Hamid Abdullah,1985).

Orang Bugis menjalankan *ade'* dalam kehidupan sistem sosial budaya telah meyakini sebagai pedoman untuk setiap anggota masyarakat. Melalui sistem itu maka bagi orang Bugis pada saat membawa dirinya masyarakat dituangkan dalam sistem *pangngaderreng*. Sistem *pangngaderreng* yang dimaksud adalah melainkan dalam diri orang Bugis telah mendarah daging *ade', bicara, rapang, wari, dan shara'*.

Sistem *Pangngaderreng* mengantarkan orang Bugis dalam kehidupan sosial masyarakat, merupakan peraturan yang harus ditaati. Sistem *pangngaderreng* meliputi kebiasaan yang disebut *ade'*, dan *shara'* merupakan bentuk pelaksanaan orang Bugis dalam menjalankan agama. Dengan begitu, orang Bugis selain taat pada *ade'* juga taat pada agamanya. Hal itu tetap dipertahankan meskipun orang Bugis mengalami pergeseran waktu dalam menghadapi perkembangan zaman. Kelihatannya sistem *pangngaderreng* bagi orang Bugis begitu kuat untuk dilaksanakan tanpa dapat dipengaruhi oleh keadaan dan waktu. Sosiologi menentukan bahwa sesuatu yang terjadi di masyarakat adalah merupakan peluang mengikuti kesepakatan terhadap suatu tatanan dengan mengharmonisasi dari suatu perbuatannya(Hans Kelsen,1967). Sebagai hal

dari individu orang Bugis menunjukkan refleksi pikiran dan perilakunya dalam masyarakat, tempat di mana mereka hidup. Setiap individu sepanjang hidupnya memberikan sumbangan dalam kehidupannya untuk mewarnai masyarakatnya. Sistem *pangngaderreng* itu yang senantiasa membentuk watak orang Bugis yang tidak terpisahkan dari masyarakat, sehingga pola pikiran dan perilaku itu hanya ada karena dibentuk oleh masyarakat. Dalam konteks itu, apabila dikaitkan dengan nilai-nilai sosial budaya orang Bugis dalam masyarakat, untuk merespon keinginan hukum masyarakat agar tercipta tatanan hukum yang lebih mengarah pada ketentraman, kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat. Ketaatan pada hukum oleh orang Bugis telah melembaga dalam masyarakat yang dikenal dengan dengan pranata.

Pranata-pranata sosial yang dapat diidentifikasi, adalah (1) Pranata Peribadatan, merupakan norma-norma dalam memenuhi kebutuhan manusia sebagai hamba dalam melakukan hubungan dengan Allah swt. secara langsung yang dilakukan dengan tata cara atau upacara tertentu yang dalam peribadatan. Pranata peribadatan itu sangat dekat dengan keyakinan bahwa masjid misalnya, merupakan sentral kegiatan peribadatan secara kolektif dalam suatu satukomunitas; (2) Pranata kekerabatan merupakan norma-norma dalam memenuhi kebutuhan pemeliharaan dan pengembangan keturunan, juga untuk memelihara dan mengembangkan kebudayaan yang dianut secara kolektif; (3) Pranata Pendidikan merupakan norma-norma dalam memenuhi kebutuhan sosialisasi keyakinan, nilai-nilai, dan kaidah-kaidah yang dianut oleh generasi kepada generasi berikutnya. Pada mulanya proses itu dilakukan hanya dalam lingkungan keluarga, selanjutnya sebagian tugas pendidikan dilanjutkan atau diserahkan kepada masyarakat luas; (4) Pranata Keilmuan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan dalam pengembangan terhadap hukum; (5) Pranata Politik merupakan norma-

norma dalam memenuhi kebutuhan pengalokasian nilai-nilai dan kaidah-kaidah Islam melalui artikulasi politik di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.; (6) Pranata Hukum merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan ketertiban dan ketenteraman dalam masyarakat; (7) Pranata Ekonomi merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa dalam masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan itu dilakukan pemetaan berbagai akad dalam pola-pola produksi, distribusi, konsumsi barang dan jasa; (8) Pranata Kesehatan merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan pemeliharaan dan perawatan kesehatan secara individual dan kolektif dalam masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan itu diperlukan pengaturan secara cara dan etika yang digunakan; dan (9) Pranata Kesenian merupakan norma-norma untuk memenuhi kebutuhan kreasi dan ekspresi kesenian. Hal itu merupakan bentuk ekspresi nilai-nilai keislaman dalam bentuk seni membaca al-Qur'an, seni musik, seni lukis, seni sastra, seni kaligrafi dan seni arsitektur (Cik Hasan Bisri, .....).

Konteks itu yang mendorong pada setiap budaya orang Bugis termasuk Bugis di Parepare, menjadikan pertimbangan dalam pembentukan hukum. Sebab nilai-nilai budaya terjadi di era globalisasi diragukan untuk dapat sejalan dengan budaya orang Bugis kekinian, khususnya dalam masalah hukum, termasuk proses pembentukan hukum Peraturan Daerah (Perda) yang serasi untuk diterapkan melalui pemaknaan budaya orang Bugis di Parepare. Selanjutnya, tujuan dari nilai-nilai budaya Bugis di Parepare adalah untuk merespon keinginan hukum masyarakat agar tercipta tatanan hukum yang lebih mengarah pada ketentraman kesejahteraan dan kehidupan masyarakat. Prinsip dalam penerapan hukum sebagai bentuk ketaatan adalah *ade'* menjadikan kebiasaan untuk memegang teguh nilai-nilai yang hidup sebagai kesepakatan bersama.

Sebagai individu orang Bugis menunjukkan refleksi pikiran dan perilakunya dalam masyarakat, tempat di mana mereka hidup. Setiap individu sepanjang hidupnya memberikan sumbangan kehidupannya untuk mewarnai masyarakatnya.

Sistem *pangngaderreng* itu yang senantiasa membentuk watak orang Bugis yang tidak dapat terpisahkan dari masyarakat, sehingga pola pikiran dan perilaku itu hanya ada karena dibentuk oleh masyarakat. Dalam konteks itu, apabila dikaitkan dengan nilai-nilai sosial budaya orang Bugis dalam masyarakat, untuk merespon keinginan hukum masyarakat agar tercipta tatanan hukum yang lebih mengarah pada ketentraman, kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Ansori bahwa budaya selalu dikonkritkan sesuai dengan ide dasar pembentukannya. Perwujudan itu dilakukan dengan mengefektifkan pelaksanaannya dan menghilangkan kepentingan-kepentingan individu dan kelompok di dalamnya. Pelaksanaan budaya merupakan pedoman dari suatu perilaku pada suku-suku tertentu, dan menjadi tanggung jawab bersama secara keseluruhan. Komunitas dalam masyarakat secara kolektif menjadi organisasi tertinggi dalam pelaksanaannya. Melalui perwujudan itu, penyimpangan pelaksanaan budaya tidak dapat terlihat lagi, sehingga dapat menghilangkan konflik-konflik sosial yang terjadi dalam masyarakat (Ansori, 2011).

Oleh karena itu, budaya dapat ditegaskan sebagai perwujudan dari kehidupan setiap orang atau setiap kelompok dalam masyarakat. Sebagai perwujudan dari kehidupan setiap orang dan setiap kelompok orang-orang. Budaya dalam hal ini meliputi segala perbuatan manusia, seperti cara ia menjalankan sopan santun atau beretika terhadap orang lain. Budaya yang dipahami oleh masyarakat pada umumnya dapat berarti sebagai segala yang dapat termanifestasi dari kehidupan manusia yang selalu berbudi luhur

dan bersifat rohani, seperti agama, kesenian, filsafat, ilmu pengetahuan, tata negara, dan sebagainya. Makna dinamisnya adalah budaya yang dapat diartikan dengan pewarisan atau penerusan norma-norma, adat-istiadat, kaidah-kaidah, harta-harta. Budaya berarti bukanlah sesuatu yang sakral tidak mengalami perubahan, budaya justru diserasikan dengan sesuatu dari yang lainnya. Budaya mengalami perubahan-perubahan karya nyata manusia yang selalu memberi wujud baru kepada pola-pola kebiasaan yang sudah melembaga di tengah masyarakat (Ahmad Arifi, 2008).

Budaya Bugis diartikan sebagai kebiasaan namun tetap dapat dipahami *ade'* bagi kehidupan dalam masyarakat. Masyarakat Bugis bersama dengan *ade'* sebagai kebiasaan tanpa dilanggar. *Ade'* dapat memberikan bentuknya dalam suatu watak dalam masyarakat (Rahman, 1992).

*Ade'* dengan berbagai nilai-nilai dasar yang merupakan peraturan bagi orang Bugis adalah *ade'* diartikan sebagai *Pangnganderren* (Koentjaraningrat, 1993). Kadang kalanya ada yang memahami sama dengan sistem norma atau aturan adat yang memuat dari nilai-nilai normatif. Dengan demikian *ade'* adalah wujud budaya yang meliputi arti norma-norma dan tata tertib di dalamnya unsur-unsur cara orang Bugis bertingkah laku (Mattulada, 1995).

Dengan begitu, sistem *pangngaderreng* adalah *ade'* dari suatu kebiasaan sehingga menjadi aturan-aturan yang harus dan mutlak dipertahankan dan dipelihara dalam sistem kehidupan masyarakat. *Ade'* sebagai kebiasaan adakalanya dipandang dengan harapan dapat mengangkat harkat dan martabat manusia sebagai orang Bugis. Manusia dalam menerima adat, *ade'* dalam orang Bugis cenderung untuk selalu hidup dalam kejujuran, konsisten yakni tegas antara kata dan perbuatan yang dapat menunjukkan jati diri mereka sebagai orang yang bertanggung jawab. Itu sebabnya orang Bugis dalam mewujudkan perbuatan selalu berhati-

hati, apalagi menjerumuskan harkat dan martabatnya sebagai manusia ke dalam kebinasaan.

*Ade'* dalam sistem *pangngaderreng*, karena menentukan menumbuhkan nilai-nilai kehormatan dari martabat dan harkat manusia. Hal itu tentu melahirkan dari suatu siklus dari setiap orang Bugis dengan memiliki tanggungjawab satu sama lainnya (George Ritzer, 2004). Sebab sistem *pangngaderreng* dikonstruksi melalui lima unsur yang saling tidak terpisahkan tentang *ade'* tentang *bicara*, *rapang*, *wari* dan *sara'* (Koentjaraningrat, 1993).

*Pangngadereng* sebagai *rule* dalam budaya orang Bugis, berfungsi untuk mengatur dan menata manusia tentang perilaku kesopanan atau tingkah laku dalam kehidupan masyarakat. Jika dipertegas mengenai *pangngadereng* itu, maka ia memiliki makna sebagai peraturan atas norma-norma atau juga dapat dikatakan sebagai tata-tertib dalam tingkah laku. Orang Bugis manakala memahami sistem *rule* dari *pangngadereng*, tentunya tidak boleh ceroboh dalam bertindak mengenai perilaku dan tingkah lakunya. Orang Bugis di Parepare sangat realistis menegakan *pangngadereng* dalam pergaulan masyarakat. Alasan itu pada setiap produk peraturan daerah di Kota Parepare, tidak dapat boleh disintegrasi dari budaya *pangngadereng*.

Secara umum dapat diakui bahwa perilaku kesopanan sangat erat hubungannya dengan budaya dan bahasa dalam setiap suku, termasuk orang Bugis. Budaya dan bahasa adalah refleksi dari alam pikiran setiap masyarakat. Budaya lahir dari suatu bahasa yang dapat diyakini sebagai *ade'* pada saat berinteraksi dan berkomunikasi dalam masyarakat, sehingga yang demikian menjadi panduan bagi orang Bugis. Perilaku kesopanan merupakan nilai-nilai luhur dari keperibadian orang Bugis dalam memperkokoh jati diri sebagai suku yang berbudaya. Maksudnya adalah semua dari perwujudan itu tidak dapat dipisahkan dari budaya *pangngadereng*. Hal itu nyata dalam budaya yang merupakan inti

dari refleksi perilaku kesopanan orang Bugis di Parepare. Perilaku kesopanan dimanifestasikan baik dari budi bahasa maupun dari tindakan yang berdasarkan dengan kesepakatan bersama. Misalnya dalam konteks bahwa orang Bugis itu dikenal budaya *sipatangngari*, *sipakaraja*, *sipakatau* dalam perilaku kesopanan itu baik dalam berbahasa maupun ketika berbuat. Melalui dari budaya-budaya *sipatangngari*, *sipakaraja*, *sipakatau* dari budaya *pangngadereng*, maka akan menjelma dari seseorang orang Bugis dengan *ampe madereng* dan *rampe-rampe madereng*. Dengan begitu, dalam budaya orang Bugis bahwa orang-orang yang memiliki senantiasa muncul *senge'* dari orang lain (Syarifuddin Ahmad, 2012).

Itu sebabnya ketika orang tidak melaksanakan budaya *pangngadereng* dipandang orang itu sudah *siri'* atau tidak lagi punya kehormatan atau harga diri. Ukurannya adalah kepandaian orang Bugis menempatkan dirinya dalam suatu *pangngadereng* untuk pergaulan sosial masyarakat. Tidak ada lagi nilai yang tertinggi bagi orang Bugis kecuali dengan menjalankan *pangngadereng*. Oleh karena itu, *pangngadereng* meskipun budaya oleh orang Bugis, tetapi ia merupakan segala-galanya oleh orang Bugis dalam kehidupan sosialnya. Sistem dari *pangngadereng* itu adalah sesuatu yang bersifat mutlak melekat dalam diri orang Bugis dalam memanifestasi dari suatu harga diri dan martabatnya sebagai manusia. Dengan begitu, keberadaan dengan *pangngadereng* dalam diri orang Bugis penanda bahwa orang itu memiliki *siri'*.

Orang-orang Bugis dalam memegang konsep *siri'* bersumber dari "*sumange*" yang berfungsi sebagai kekuatan hidup setiap manusia dalam masyarakat. *Siri'* tidak saja ditunjukkan dalam perilaku, termasuk juga dalam sistem sosial dan cara berpikir orang-orang Bugis. *Siri'* dipandang sebagai bagian yang sangat mendasar dalam budaya orang-orang Bugis, sehingga *siri'* adalah jiwa, kehormatan dan martabat. Sejalan dengan

hal ini hal ini orang-orang Bugis yang tidak memiliki *siri'* selalu merasa malu-malu di tengah-tengah orang banyak, rendah diri, ada rasa takut, terhina dari aib, hilang harga dirinya. Berkaitan dengan *siri'* seseorang itu tahu tempat seseorang dalam hubungannya dengan orang lain. *Siri'* mempunyai makna khusus dalam orang Bugis adalah energi hidup dalam masyarakat (Nurul Ilmi Idrus, 2005).

Sistem *pangngadereng* oleh orang-orang Bugis, dapat dirinci dari lima unsur pokok yang dimaksud, yaitu:

1. *Ade'* atau adat. *Ade'* adalah sistem nilai yang digunakan untuk mengatur sistem kemasyarakatan. Kata *ade'* berarti kata-kata, ucapan dan adat istiadat. Oleh karena itu, *ade'* merupakan seperangkat tata nilai yang mengatur tentang tata cara berbicara, berkata-kata dan bertingkah laku. *Ade'* bagi orang-orang Bugis adalah tata tertib yang bersifat normatif yang memberikan pedoman kepada sikap hidup dalam menghadapi, menanggapi dan menciptakan hidup dalam budaya, baik ideologis, mental spiritual, maupun fisik yang mendominasi kehidupan masyarakat. *Ade'* sebagai tata nilai yang bersifat normatif, mengatur pola hubungan antara manusia dengan manusia, antara manusia dalam masyarakat, antara masyarakat dengan masyarakat.
2. *Rapang*. *Rapang* diartikan dengan *gau pura lalo* yang berarti aturan yang telah ada terlebih dahulu yang harus dijadikan acuan dalam memutuskan suatu perkara. *Rapang* dapat pula dimaknai sebagai kaidah-kaidah hukum yang telah ada atau telah digunakan dalam memutuskan dan menetapkan hukum. Itu artinya bahwa *rapang* dalam kedudukannya sebagai sumber inspirasi dan kaidah hukum, juga dimaknai sebagai kumpulan undang-undang. Di samping itu, *rapang* merupakan perjanjian antar kerajaan, yang kalau dilanggar dapat menimbulkan perang. *Rapang* juga dapat mempertemukan negara-negara untuk mengadakan sesuatu

hubungan persahabatan dan kekeluargaan. Hukum antar negara diletakkan dalam bidang *rapang*, dan kepandaian berdiplomasi masih dalam lingkup *rapang*. Menyatakan pendapat atau buah pikiran yang sesuai dengan kebenaran, karena disebutkan bahwa apa yang diucapkan seseorang sesungguhnya adalah rapang buah pikirannya.

3. *Bicara*. *Bicara* atau ucapan dalam *pangngadereng* adalah ketentuan-ketentuan yang memberikan perlakuan yang sama pada setiap orang dalam tata peradilan. Oleh karena itu, bicara juga berarti hukum acara peradilan yang meliputi semua keadaan.
4. *Wari'*. *Wari'* adalah penjenisan yang membedakan antara satu dengan yang lainnya, sesuatu perbuatan yang selektif, perbuatan menata dan menertibkan. *Wari'* adalah aturan perbedaan derajat sehingga setiap orang mengetahui batasan apa yang dapat dan yang tidak dapat dilakukan dalam pergaulan sehari-hari. *Wari'* adalah tata tertib keturunan dan kekeluargaan.
5. *Sara'*. *Sara'* yang sebagai salah unsur *pangngadereng* adalah ketentuan-ketentuan Allah yang bersumber dari al-Qur'an dan hadis berupa perintah, larangan dan anjuran, sebagai pedoman bagi manusia dalam memenuhi hajat hidupnya agar selamat di dunia dan di akhirat. Dalam konteks tersebut, kontekstualisasi *pangngadereng* dalam penegakan syari'at Islam dimaksudkan sebagai reformulasi dan redefinisi terhadap struktur *pangngadereng* yang dilakukan melalui *pangngadereng* itu sendiri, dengan penekanan bahwa konsepsi *pangngadereng* tidak terletak pada simbolnya, akan tetapi terletak pada pandangan, pikiran dan pemaknaan yang substansial. Oleh karena itu, *pangngadereng* tidak akan memberikan nilai selama ia dipandang sebagai warisan Masa lalu, akan tetapi akan memberikan itu apabila ia merupakan masa depan yang bisa inovatif (Rahmatunnair, 2011).

Ternyata, umumnya sistem *pangngadereng* berlaku dan dianut seluruh orang-orang Bugis dimana pun keberadaannya sebagai anggota masyarakat. Orang-orang Bugis dalam melaksanakan sistem *pangngadereng* sebagai rule mereka harus menjalankan secara total, tanpa dipisahkan dari salah bagian dari sistem budaya tersebut.

Konsepsi dari sistem *pangngadereng*, dua hal hal yang dapat dipertegas berikutnya yaitu; *wari* adalah *mappallaisenge* dari kemampuan untuk membedakan. *Wari'* adalah penjenisan yang membedakan yang satu terhadap yang lain suatu perbuatan yang selektif, perbuatan menata atau menertibkan. *Wari'* juga sejatinya berfungsi mengatur tata susunan, tingkatan-tingkatan keturunan dan kemampuan menetapkan hubungan-hubungan kekeluargaan. Tetapi *wari* bukan hanya menentukan dalam hubungan kedarahan masing-masing dan komponen dalam strata masyarakat saja, namun rupanya *wari'* memiliki ruang lingkup yang sangat luas diperuntukkannya dalam berbagai hal. Dengan begitu, *wari'* dapat digunakan dalam aspek protokoler yang dapat menata dengan sebaik-baiknya dan jelas menentukan garis kedarahan yang pada akhirnya sebagai manifestasi yang terjadi dari susunan dalam masyarakat. *Wari'* dalam menegaskan upaya peraturan yang menata dari garis kedarahan dalam suatu keluarga berdasarkan ikatan perkawinan. *Wari'* adalah upaya penataan tata urutan sebagaimana mestinya, sehingga dapat ditentukan kedudukan masing-masing, mana yang pantas dalam tata-*pangngadereng* (Zainal Said, 2011).

*Wari'* dalam konteks itu, sangat berguna dalam menentukan dari lapisan-lapisan kekeluargaan, agar tidak terjadi kekacauan dalam penyusunan garis kedarahan. *Wari'* dalam pandangan orang-orang Bugis dapat menjadi alat dalam mengukur dari garis keturunan orang lain, misalnya melalui *wari'* seseorang memiliki kemampuan untuk mengetahui baik karakter, perilaku, watak dan sifat yang dimiliki oleh suatu keluarga yang dimaksud. Selain itu, *wari'* ini menjadikan sangat selektif

siapa-siapa yang wajar untuk masuk dalam anggota keluarganya, melalui hubungan perkawinan.

Selain itu, *wari'* juga dapat berfungsi untuk menentukan dan menata peraturan-peraturan yang akan diberlakukan dalam masyarakat Bugis. Melalui *wari'* itu sendiri menjadi alat dalam membuat peraturan oleh penguasa dalam memegang atau menjalankan pemerintahan. Tentunya penguasa tidak sewenang-wenang dalam menerapkan peraturan sebab *wari'* yang menjadi bahan pertimbangan tentang menyusun peraturan tersebut. *Wari'* yang demikian bertujuan untuk menjamin stabilitas dalam pelaksanaan peraturan kepada masyarakat Bugis. Oleh karena itu, melalui *wari'* dalam sistem *pangngadereng* menunjukkan masyarakat Bugis tertib dari berbagai peraturan.

*Sara'* dalam sistem *pangngadereng* sebagai salah unsur tambahan setelah Islam diterima oleh orang-orang Bugis, yang sebelumnya hanya terdiri dari *ade'*, *bicara*, *rapang*, dan *wari*. Penerimaan Islam dalam masyarakat Bugis, *sara'* menjadi bahan pertimbangan dalam sistem *pangngadereng*. *Sara'* menjadi patokan dalam sistem *pangngadereng* dalam kehidupan orang Bugis terhadap pelaksanaan agama Islam. Orang-orang Bugis memiliki ketaatan yang sangat tinggi sebagai masyarakat yang religius (Marzuki,1995).

Kaitannya dalam pembentukan Peraturan Daerah terhadap sistem *pangngadereng* dapat menentukan menjadi bahan perumusan peraturan bagi orang Bugis dalam kehidupan sosialnya. Sebab *pangngadereng* sudah mendarah daging sekaligus telah menyatu dalam alam pikiran orang-orang Bugis, sehingga keliru bagi para pembuat peraturan tanpa menempatkan sistem *pangngadereng* sebagai bahan utama dari perumusan peraturan. Demikian halnya perumusan peraturan daerah di Kota Parepare, oleh para legislatif mutlak mendudukan sistem *pangngadereng* sebagai bahan utama dalam memproduksi peraturan. Hal itu penting kepada

seluruh anggota legislatif di Kota Parepare untuk melihat kaidah-kaidah dalam masyarakat yang sudah lama berlaku dari sistem *pangngadereng*, agar tidak berbenturan dengan peraturan yang akan diformulasi yang selanjutnya akan diterapkan dalam kehidupan sosial masyarakat Kota Parepare.

Kaidah-kaidah kemasyarakatan dan budaya yang ada, praktis dapat diterapkan dalam kehidupan sosial masyarakat. Kaidah-kaidah kemasyarakatan itu telah tumbuh dan berkembang, dianut dan ditaati oleh masyarakat.

Nilai-nilai dan norma dalam masyarakat yang tertuang dalam sistem *pangngadereng* orang Bugis di Kota Parepare mutlak menjadi bahan utama dalam produk peraturan daerah. Terlepas dari nilai-nilai budaya yakni unsur *ade'*, *bicara*, *rapang*, *wari* dan *sara'* dalam pembentukan peraturan daerah mendapat hambatan dalam penerapannya, sebab tidak sesuai dengan perilaku dan tingkah laku masyarakat dari peraturan yang dibuat oleh para anggota legislatif. Keseraian antara unsur sistem *pangngadereng* dengan produk peraturan daerah termasuk Peraturan Daerah (Perda) Kota Parepare.

Berdasarkan pemikiran itu, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah, bagaimana esensi budaya Bugis terhadap produk Peraturan Daerah (Perda) di Parepare.

## **Pembahasan**

### **Nilai-Nilai Budaya sebagai Patron dalam Produk PERDA Kota Parepare**

Peraturan Daerah yang selanjutnya disingkat dengan Perda adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen

yuridisnya. Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD atau Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan Perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang Perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU, Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang Perda. Merancang sebuah Perda, perancang padasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai Analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur, Kemampuan teknis perundang-undangan, Pengetahuan teoritis tentang pembentukan aturan dan Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang Perda.

Oleh karena itu, Perda yang berlaku pada setiap daerah sebaiknya memiliki landasan yuridis yang dapat dipetakan ke dalam dua bagian; Sebelum tanggal 25 Juni 2004 diantaranya: UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18 A, Pasal 18 B, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Keputusan Presiden 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21, 22, 23 dan 24 Tahun 2003, Tata Tertib DPRD Propinsi atau Kabupaten/Kota; Setelah 25 Juni 2004, diantaranya: Undang-undang tentang Pembentukan Perundang-undangan yang telah di setujui oleh Pemerintah dengan DPR, tanggal 25 Mei 2004 dan Tata Tertib DPRD Propinsi atau Kabupaten/Kota. (Hilmawan Estu Bagijo, 2011)

Menanggapi pada deksripsi tersebut tampak menunjukkan bahwa Perda adalah merupakan salah satu acuan pokok dan amat penting dalam menyelenggarakan pemerintahan oleh pemerintah daerah. Penetapan Perda itu sangat kuat kedudukannya meskipun kompetensi absolut yang ada hanya berlaku dalam skala pada daerah itu sendiri, karena Perda memiliki landasan yuridis yang bukan hanya mengacu pada UUD 1945, tetapi juga mengacu pada beberapa peraturan yang mengatur tentang teknis dalam pembuatan Perda. Sehingga, dengan demikian Perda yang berlaku itu merupakan instrumen yang dapat menentukan jalannya pemerintahan yang baik di daerah.

Penyusunan Perda dimulai dengan merumuskan masalah yang akan diatur, untuk itu harus menjawab pertanyaan “apa masalah sosial yang akan diselesaikan” Masalah sosial yang akan diselesaikan pada dasarnya akan terbagi dalam dua jenis. Pertama, masalah sosial yang terjadi karena adanya perilaku dalam masyarakat yang bermasalah. Misalnya, banyak masyarakat membuang sampah sembarangan, sehingga menyebabkan lingkungan menjadi kumuh, maka diperlukan Perda kebersihan. Banyak orang mabuk karena mengkonsumsi minuman dengan kadar alkohol yang tinggi, maka diperlukan pengaturan tentang peredaran minuman beralkohol. Rusaknya bangunan bersejarah/bangunan kuno karena dirobokkan atau diganti dengan bangunan baru yang menghilangkan ciri khas bangunan lama. Untuk ini, maka diperlukan pengaturan tentang Perda Cagar Budaya. Kedua, masalah sosial yang disebabkan karena aturan hukum yang ada tidak lagi proporsional dengan keadaan masyarakatnya. Misalnya, peraturan daerah tentang retribusi biaya pemeriksaan kesehatan, ternyata memberatkan masyarakat kecil, hingga tidak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Perda tentang Pajak Daerah, sudah tidak sesuai dengan UU tentang Pajak Daerah, maka Perda tersebut harus diganti dengan yang baru.

Perancang Peraturan Daerah wajib mampu mendeskripsikan masalah sosial sebagai salah satu cara untuk menggalang permasalahan tersebut adalah dengan langkah pengkajian yang dalam dan serius. Masalah sosial yang ada dalam masyarakat, maka observasi pada obyek persoalan harus dilakukan. Misalnya mengumpulkan data tentang bangunan kuno yang ada di Kabupaten/Kota yang dimaksud. Mendeskripsikan siapa pemilik, dan bagaimana keadaan masing-masing bangunan itu selama ini, berapa bangunan yang sudah berubah bentuk atau pun berubah fungsi. Terhadap situasi seperti ini, oleh Seidman Robert ditawarkan sebuah metode Roccipi (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology*).

Demikian juga terhadap permasalahan sosial akibat penerapan Perda, secara khusus ditawarkan metode RIA (*regulatory impact analysis*). Metode ini meliputi analisis cost and benefit system. Artinya Pelaksanaan Perda dievaluasi sedemikian rupa, khususnya terhadap dampak yang ditimbulkan terhadap modal sosial yang ada. Hasil analisa akan menjelaskan signifikansi keberhasilan atau kegagalan penerapan Perda dalam masyarakat. Selanjutnya, Metode Roccipi lebih mengajak para perancang untuk melakukan penelitian factual/empiris, untuk memperoleh data langsung tentang masalah sosial yang akan diatur dalam peraturan daerah. Maksudnya adalah, perancang dapat dengan jelas menyebutkan apa masalah sosialnya dan bagaimana hal itu akan diselesaikan. akan diikuti dengan usulan perbaikan yang lebih rasional dan aplikatif.

Perumusan masalah sosial tersebut akan meliputi masalah sosial yang ada, siapa masyarakat yang perilakunya bermasalah, siapa aparat pelaksana yang perilakunya bermasalah, analisa keuntungan dan kerugian atas penerapan Perda dan tindakan apa yang diperlukan untuk mengatasi masalah sosial Perumusan Draft Raperda.

Draft Raperda pada dasarnya adalah kerangka awal yang dipersiapkan untuk mengatasi masalah sosial yang hendak diselesaikan. Apapun jenis peraturan daerah yang akan dibentuk, maka rancangan Perda tersebut harus secara jelas mendeskripsikan tentang penataan wewenang (*regulation of authority*) bagi lembaga pelaksana (*law implementing agency*) dan penataan perilaku (*rule of conduct /rule of behavior*) bagi masyarakat yang harus mematuhi (*rule occupant*). Secara sederhana harus dapat dijelaskan: siapa lembaga pelaksana aturan, kewenangan apa yang diberikan padanya, perlu tidaknya dipisahkan antara organ pelaksana peraturan dengan organ yang menetapkan sanksi atas ketidakpatuhan, persyaratan apa yang mengikat lembaga pelaksana, apa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada aparat pelaksana jika menyalahgunakan wewenang. Rumusan permasalahan pada masyarakat akan berkisar pada siapa yang berperilaku bermasalah, jenis pengaturan apa yang proporsional untuk mengendalikan perilaku bermasalah tersebut, jenis sanksi yang akan dipergunakan untuk memaksakan kepatuhan.

Kerangka berfikir di atas, akan menghasilkan sebuah draft tentang penataan kelembagaan yang menjadi pelaksana. Pada tingkat Kab/Kota, harus sudah dapat dijelaskan, dinas/kantor mana yang akan bertanggung jawab melaksanakan Perda tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI). Penataan wewenang juga akan menghasilkan hierarki kewenangan lembaga pelaksana dan lingkup tanggung jawab yang melekat padanya. Misalnya Wewenang menandatangani ijin ada pada Bupati, tetapi lembaga yang memproses adalah Dinas, atau Kepala Dinas berwenang mengeluarkan ijin atas nama Bupati dsb. Penataan jenis perilaku akan menghasilkan, Perda tentang larangan atau ijin dan Perda tentang kewajiban melakukan hal tertentu atau dispensasi. Drafter harus menjelaskan pilihan tentang norma kelakuan yang

dipilihnya dengan tujuan yang hendak dicapai. Norma larangan akan menghasilkan bentuk pengaturan yang rinci tentang perbuatan yang dilarang. Jika menginginkan ada perkecualian, maka dirumuskan pula norma ijin. Konsekwensinya adalah merumuskan sistem dan syarat perijinannya. Sistem dan syarat perijinan ini dirumuskan dengan kriteria ijin perorangan atau ijin kebendaan. Demikian juga, syarat-syarat permohonan ijin yang secara proporsional dapat dipenuhi oleh pemohon. Jika norma kelakuan dirumuskan dengan norma perintah, maka eksepsinya adalah dengan merumuskan norma dispensasi.

Penetapan sanksi dalam Perda akan berkombinasi antara sanksi pidana dan sanksi administrasi. Ketentuan Pasal 71 UUNo. 22 Tahun 1999, menetapkan : (1) Peraturan daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian atas biaya pelanggar (sanksi administrasi), (2) Peraturan daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah, kecuali jika ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 71 ayat (1) menjadi dasar hukum pengaturan sanksi administrasi, tujuan utamanya adalah menyelesaikan pelanggaran (*reparatory*). Sanksi administrasi dapat diterapkan langsung oleh pemerintah. Oleh sebab itu, peraturan daerah harus merumuskan secara lengkap dasar hukum, jenis sanksi, prosedur dan pejabat yang berwenang menerapkan sanksi administrasi. Hal ini berbeda dengan sanksi pidana, karena perancang Perda hanya cukup merumuskan dalam Perda, sedang penerapan sanksinya dilakukan melalui prosedur KUHAP.

Pendapat umum mengakui bahwa pemerintahan yang sentralistik semakin kurang populer, karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya, warga

masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah lokal yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis (Bonne, 1968). Sebaliknya pengaturan yang sentralistik, monopolistik dan seragam bagi seluruh wilayah tanah air justru akan menimbulkan ketidakpuasan dan ketidakadilan serta melemahkan kesatuan bangsa, yang justru akan menimbulkan ancaman bagi eksistensi dan keutuhan negara kesatuan.

Dalam menjalankan roda pemerintahan daerah yang telah dimandatkan, Pemerintahan daerah yang digerakkan oleh Pemerintah Daerah (Pemda/eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD/legislatif) memerlukan suatu instrumen hukum, untuk menjamin kepastian hak dan kewajiban negara dan warga negaranya di setiap daerah. Dengan demikian, Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota diberi kewenangan oleh Undang-undang Dasar 1945 untuk membuat Peraturan Daerah (Perda) yang memiliki fungsi; Perda sebagai instrumen kebijakan (*beleids instruments*) dalam melaksanakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Pada fungsi ini Perda sebagai sarana hukum merupakan alat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi (UUD 1945) dan undang-undang Pemda. Sebagai alat kebijakan daerah tentunya tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah melalui pembangunan daerah yang berkesinambungan (*sustainable development*) dengan memperhatikan kelestarian lingkungan; Perda merupakan pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Perda tunduk kepada asas hirarki peraturan perundang-undangan dimana Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ditingkat pusat (nasional); Penangkap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah. Dalam fungsi ini Perda merupakan sarana penyaluran

kondisi khusus daerah dalam konteks dimensi ekonomi, sosial, politik dan budaya. Dalam konteks ketiga ini peran serta masyarakat secara aktif sangat dibutuhkan agar semua pihak terkait dan berkepentingan dapat tertampung semua aspirasinya dengan sebaik-baiknya; Harmonisator berbagai kepentingan. Dalam fungsi ini Perda merupakan produk perundang-undangan yang mempertemukan berbagai kepentingan. Oleh karena itu dalam pembentukan Perda, DPRD dan Pemda harus memperhitungkan kepentingan-kepentingan, baik pada tataran daerah yang bersangkutan, lingkup antar daerah, maupun pada tataran nasional; Sebagai alat transformasi perubahan bagi daerah. Dalam fungsi ini, Perda ikut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sebagai alat transformasi atau perubahan bagi daerah, Perda memegang peranan penting dalam mencapai sistem pemerintahan dan kinerja pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Perda bukan sekadar alat untuk mengatur tentang jalannya roda pemerintahan dan pembangunan, melainkan sebagai penagrah terhadap cita-cita daerah dalam menuju kearah kehidupan masyarakatnya yang lebih baik.

Fungsi kelima merupakan fungsi akhir setelah keempat fungsi lainnya telah terpenuhi. Perda yang baik adalah Perda yang mampu mentransformasi masyarakat ke arah yang lebih baik. Yang menjadi pertanyaan, apakah Perda Kota Parepare sudah mampu mentransformasi masyarakatnya?.

Parepare memang masih dipengaruhi oleh etnis budaya Bugis-Makassar dan Cina. Jarak antara warga keturunan Cina dengan warga pribumi di Kota Parepare, jaraknya tidak bisa lagi diukur. Kehidupan mereka di tengah masyarakat tidak punya lagi jarak pemisah. Mereka hidup membaaur di semua lini kehidupan sosial sehingga sulit dibedakan, mana warga keturunan Cina dan mana warga pribumi. Jangan heran jika anda menemukan, ada warga keturunan Cina sangat fasih

berbahasa daerah. Sebab hampir semua warga Tionghoa ini mengerti dan paham serta lancar melafalkannya. “Malah, mereka lebih pintar berbahasa Bugis dibanding orang Bugis itu sendiri yang sudah tidak tahu lagi bahasa daerahnya”, kata Ketua Paguyuban Sosial Marga Tionghoa Indonesia (PSMTI) Parepare, Loekito Soedirman kepada Buletin Bandar Madani. Kondisi ini bisa dimaklumi karena sosialisasinya dengan kehidupan masyarakat lokal sudah terbilang ratusan tahun. Keturunan Cina yang ada sekarang di Kota Bandar Madani ini, tidak bisa lagi dihitung keturunan ke berapa dari nenek moyangnya. Sebab, etnis Cina ini masuk di Kota Parepare sekitar 200 tahun silam. Saat ini berdasarkan data PSMTI yang didirikan 10 tahun lalu itu, sekitar 500 KK atau sekitar 2.000 orang Cina.

Secara alamiah, mereka sudah membaaur dengan warga pribumi bahkan sudah ada yang kawin-mawin. Seluk beluk bahasa dan budaya lokal mereka sudah ketahui dengan baik, sehingga sangat sulit membedakannya dengan warga setempat. Agama mereka pun, sama dengan yang dianut warga pribumi yaitu Islam, Kristen, Buddha dan lain-lain. Mereka pada umumnya hidup dalam usaha kegiatan perdagangan dan bisnis lainnya, malah ada yang papah. Menurut Loekito, PSMTI Parepare hanyalah cabang dari PSMTI yang berpusat di Jakarta. Meski sebanyak empat vihara di Kota Parepare tetapi semuanya bernaung di dalam PSMTI. Wadah ini berperan mendekatkan diri dengan pemerintah dan warga setempat serta mengurus kepentingan warga Tionghoa itu sendiri, termasuk merintis pekuburan khusus Tionghoa di Bilalange. PSMTI ini juga mengembangkan dan melestarikan kesenian dan budaya etnis Tionghoa supaya tidak punah di mata generasi mudanya. Wadah ini turut berperan aktif pada saat diminta oleh pemerintah daerah untuk ikut lomba Barongsai di tingkat propinsi maupun tingkat lokal.

Pada hari-hari tertentu, seperti Imlek mengadakan pertunjukan kesenian etnis Cina. Kemudian pada hari Raya Idul Fitri turut pula

bersuka cita dengan bersilahturahmi ke panti jompo dan panti asuhan. Meski tidak ada yang mencoba ke pemerintahan, tetapi terbukanya kran reformasi maka etnis Cina pun bisa duduk di legislatif. Loekito sangat bangga dan bersyukur karena ada warga keturunan Cina yang ikut berkompetisi pada Calon Legislatif (caleg) tahun 2009 nanti. "Tidak ada masalah jika mereka ingin berkiprah duduk di dewan, asalkan orangnya cakap dan pantas mewakili rakyat. Meski dia orang Cina jika tidak layak, maka warga keturunan Cina belum tentu mendukungnya". Oleh karena itu, nilai-nilai budaya yang dimaksud yakni konsisten dan tidak terlepas pada kajian awal adalah pangaderreng, yaitu ade bicara, rapang, wari, dan sara, sebagaimana kerukunan dan keakraban yang tercipta dalam kehidupan masyarakat Kota Parepare tersebut.

Dalam mengidentifikasi nilai-nilai budaya yang menjadi patron (penggarisan) dalam produk Perda di Kota Parepare tersebut, maka peneliti penting untuk menelusuri dan mengkaji lebih dalam salah satu Perda yakni Perda Nomor 11 Tahun 2008 yang mengatur tentang Usaha Kepariwisataaan.

Dalam konteks produk Perda di Kota Parepare termasuk Perda Nomor 11 Tahun 2009 tentang Usaha Kepariwisataaan itu, maka dalam penelusuran peneliti terhadap Perda tersebut tidak mengakomodasi nilai-nilai budaya pangaderreng, yaitu ade bicara, rapang, wari, dan sara yang berfungsi sebagai instrumen dalam pembuatan Perda. Meskipun pada bagian menimbang huruf b dalam Perda ditemukan kalimat yang menyatakan "bahwa penyelenggaraan usaha pariwisata di daerah, merupakan salah satu upaya untuk melestarikan budaya bangsa, yang berdampak pada sektor sosial dan ekonomi, serta dapat meningkatkan laju pertumbuhan investasi dan lapangan kerja, maka Pemerintah Daerah perlu melakukan pembinaan dan pengendalian yang terarah dan berkesinambungan terhadap usaha Kepariwisataaan yang diselenggarakan di daerah". Pelestarian budaya bangsa yang dimaksud itu adalah hanya yang berkaitan

peninggalan (pewarisan) budaya orang-orang dulu, tetapi tidak diprioritaskan untuk berelevansi terhadap nilai-nilai budaya pangaderreng. Padahal Parepare sangat dipengaruhi oleh etnis budaya Bugis-Makassar dan Cina sehingga menjadi tumpuan utama nilai-nilai budaya pangaderreng dalam setiap pembuatan Perda.

Hal tersebut terlihat pada keragaman kultur sosial budaya yang terdapat di Kota Parepare, etnis dan budaya lokal, secara umum perbedaan dalam hal budaya adalah terletak pada dialek bahasanya, sistem upacara adat, ritual keagamaan, dan bentuk bangunan. Terjadinya perubahan sosial budaya masyarakat merupakan proses transformasi global akibat tidak homogenitasnya kultur budaya pada suatu daerah. Sedangkan dinamika perkembangan akan tidak lagi memandang kultur budaya dan adat istiadat sebagai hukum masyarakat yang berlaku. Perubahan proses tersebut sulit dihindari karena dipengaruhi oleh masuknya budaya lain dan perkembangan teknologi menjadi orientasi masyarakat untuk mengaktualisasikan diri. Perubahan karakter dan kultur budaya sebagai ciri khas suatu komunitas tidak perlu terjadi, jika masyarakat memegang teguh dan menjunjung tinggi nilai budaya yang secara turun-temurun dianutnya.

Salah satu kekuatan masyarakat di Kota Parepare adalah pembauran nilai religius keagamaan dalam suatu kebudayaan yang masih melekat hingga kini. Faktor lain yang mempengaruhi adalah komunitas masyarakat di Kota Parepare sebagian besar masih dalam satu ikatan rumpun keluarga, sehingga konflik sosial tidak menjadi pemisah, tetapi dapat terselesaikan secara kebersamaan dan kekeluargaan. Secara garis besar, peneliti menemukan di lapangan bahwa beberapa informan memberikan keterangan, umumnya baik di lembaga legislatif maupun masyarakat Kota Parepare yang modern tidak mengetahui dan mengenal sama sekali budaya pangaderreng, akan tetapi dapat dipahami bahwa aktualisasi terhadap

nilai-nilai budaya pangaderreng itu secara tidak langsung terealisasi dalam kehidupan dan pergaulan masyarakat Kota Parepare. Alasan itu sehingga budaya pangaderreng tidak dijadikan dasar pijakan dalam setiap pembuatan Perda di Kota Parepare.

### **Latar Belakang Pembentukan Perda Kota Parepare**

Secara politis, di seluruh daerah di Indonesia dan tidak terkecuali Kota Parepare dalam melakukan prosedur pembahasan terdapat dua tahap penting pembahasan draf Raperda, yaitu pada lingkup tim teknis eksekutif dan pembahasan bersama dengan DPRD. Pembahasan pada tim teknis, adalah pembahasan yang lebih merepresentasi pada kepentingan eksekutif. Oleh UU tentang perundang-undangan, diwajibkan bagi pemerintah untuk memberi kesempatan kepada semua masyarakat berpartisipasi aktif baik secara lisan maupun tulisan (Pasal 53). Pembahasan pada lingkup DPRD sangat sarat dengan kepentingan politis masing-masing fraksi. Tim kerja dilembaga legislatif dilakukan oleh komisi (A s/d E) yang menjadi counterpart eksekutive. Pembahasan di DPRD biasanya diformat dengan tahapan, Pengantar Eksekutif pada sidang Paripurna Dewan, Pemandangan Umum Fraksi, Pembahasan dalam PANSUS (jika diperlukan), Catatan akhir Fraksi, Persetujuan anggota DPRD terhadap draf RaPerda. Perjalanan akhir dari perancangan sebuah draf Perda adalah tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah oleh pihak pemerintah daerah dengan DPRD.

Dalam konsep hukum, Perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum materil (*materiele rechtskrach*) terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani, maka rumusan hukum yang ada dalam Raperda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak. Pengundangan dalam Lembaran Daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar Raperda mempunyai kekuatan hukum mengikat kepada publik. Dalam konsep

hukum, maka draf Raperda sudah menjadi Perda yang berkekuatan hukum formal (*formele rechtskrach*). Secara teoritik, “semua orang dianggap tahu adanya Perda” mulai diberlakukan dan seluruh isi/muatan Perda dapat diterapkan. Pandangan sosiologi hukum dan psikologi hukum, menganjurkan agar tahapan penyebarluasan (sosialisasi) Perda harus dilakukan. Hal ini diperlukan agar terjadi komunikasi hukum antara Perda dengan masyarakat yang harus patuh. Pola ini diperlukan agar terjadi internalisasi nilai atau normayang diatur dalam Perda sehingga ada tahap pemahaman dan kesadaran untuk mematuhi.

Senada dengan hal ini, data yang ditemukan dalam draf Raperda di Kota Parepare adalah setiap Perda yang akan lahir, dilakukan sosialisasi kepada masyarakat. Namun, kadang-kadang hasil dari sosialisasi yang dilakukan di legislatif seringkali mendapat reaksi pro-kontra dari masyarakat Parepare. Misalnya, dalam Perda MIRAS di Kota Parepare oleh masyarakat yang memiliki kepentingan dalam hal itu merasa terganggu dan dianggap Perda tersebut menjadi batu sandungan dalam menjalankan usahanya, sehingga tidak sedikit dari mereka melakukan demo.

Menurut informan yang ada di lembaga legislatif (DPRD) Kota Parepare bahwa Ade' sebagai salah satu aspek pangaderreng yang mengatur sistem norma dan aturan-aturan adat dalam kehidupan orang Bugis yang juga dikenal sebagai aksiologi budaya bugis tidak berakar pada ade' dalam pembuatan Perda di Kota Parepare. Artinya, unsur-unsur ade' yang terdiri dari ade' bicara, ade' rapang, ade' wari dan ade' sara tidak pernah dijadikan rujukan atau referensi mengenai pembuatan Perda. Jika melihat lebih jauh dari substansi Perda itu, sehingga ade' atau pangaderreng yang didalamnya mengandung Asas Mappasilasa'e, Asas mappasisaue, Asas mappasenrupae dan Asas mappallaiseng tidak termuat dan diwujudkan dalam setiap pembuatan Perda. Diakui oleh salah seorang informan bahwa meskipun ade' atau pangaderreng tidak diimplementasikan atau

dijadikan pertimbangan dalam pembuatan Perda di Kota Parepare, tetapi tetap mengedepankan semangat dari *ade'* atau *panggadereng* tersebut.

Dalam pemikiran Imam Soebechi bahwa secara umum pembentukan Perda memiliki latar belakang Keberadaan Perda tidak dapat dipisahkan dari kerangka sistem peraturan perundang-undangan, pelaksanaan otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah; Upaya Perda dilakukan dengan menggali potensi sumber-sumber pendapatan guna meningkatkan belanja daerah secara ekonomi yang agresif, tetapi efisien dan efektif dan gilirannya meningkatkan pemajuan daerah. Peningkatan sumber-sumber pembiayaan keuangan daerah diperlukan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dan Perda merupakan penyelenggaraan Perda terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dimaksudkan untuk memberi konsistensi terhadap norma hukum dan kepastian hukum bagi warga negara. (Imam Soebechi, 2012)

Searah dengan hal diatas, peneliti melihat bahwa ada kesamaan antara pemikiran Imam Soebechi dengan informan di *legeslatif* mengenai latar belakang lahirnya beberapa Perda di Kota Parepare termasuk Perda Nomor 11 Tahun 2009 tentang Usaha Kepariwisata.

Perda di Kota Parepare dilakukan sebagai langkah penggalian sumber-sumber pendapatan sehingga meningkatkan belanja daerah. Perda di Kota Parepare merupakan penyelenggaraan sistem perundang-undangan dalam melaksanakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Perda di Kota Parepare adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk memberikan konsistensi norma hukum dan kepastian hukum.

Selain itu, pembentukan Perda di Kota adalah merupakan suatu keharusan dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, memilih pimpinan daerah, mengelola aparatur dan kekayaan daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang ada di daerah sehingga mengembangkan sumber daya produktif, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan kehidupan demokratis, mewujudkan keadilan dan pemerataan, meningkatkan pelayanan dasar dalam pendidikan, membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kewenangan, melestarikan nilai-nilai sosial budaya.

Kendati demikian pembentukan Perda di Kota Parepare sebagai implementasi pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi-kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundangan-undangan.

Menyikapi hal tersebut, demikian alasan-alasan pembentukan Perda di Kota Parepare yang menyebabkan *ade'* atau *panggadereng* sulit terakses dan menjadi pertimbangan dalam setiap lahirnya Perda. Akan tetapi, dalam pandangan peneliti adalah justru merupakan paradigma terbalik dan kekeliruan yang ada di *legislatif* jika *Ade'* atau *panggadereng* yang sangat penting itu tidak menjadi salah dasar dalam pembentukan Perda. Hal demikian dimungkinkan karena *ade'* atau *panggadereng* adalah keharusan karena didalamnya memuat *Bicara*, yang bersangkutan paut dengan masalah *peradilan*. Secara eksplisit tentu mengarah dalam masalah keadilan atau adil orang Bugis yaitu *adele'* yang dinyatakan dalam *tongen(benar); tongenng* (*kebenaran*). Dalam mencapai *tongeng* oleh orang Bugis, orang harus menempuh jalan *mappasilassa'e* yaitu usaha untuk mencari keseimbangan, keserasian dan mendudukkan tiap-tiap masalah pada tempatnya. *Rapang*, yaitu mengokohkan negara. *Rapang* sebagai salah satu dari *sendi-sendi* *panggadereng*, yaitu *ade bicara*, *wari*, dan *sara*. *rapang* menjadi undang-undang lebih tertentu batas pengertiannya, yakni hukum tertulis, sedangkan *rapang* lingkupnya

sangat lebih luas dari pada undang-undang. rapang yang berlaku dapat berfungsi sebagai Stabilisator, sebagai Bahan perbandingan yang berfungsi membanding ketetapan dimasa lampau yang pernah terjadi, sebagai alat pelindung dalam wujud pemali-pemali atau paseng dan keharusan bagi penguasa untuk maggetteng ri rapangnge, artinya penguasa harus tegas dan konsisten dalam menjalankan undang-undang negeri.

Selanjutnya, Waria adalah perbuatan mappallaisengge. Wari' dapat berfungsi mengatur tata-susunan, jenjang-jenjang keturunan dan menentukan hubungan-hubungan kekerabatan. Dalam hidup kenegaraan, Wari' berfungsi sebagai pranata yang menata negara. Wari'tana berarti tata negara. Wari'asseajingeng ialah tata-tertib yang menentukan garis keturunan dan kekeluargaan, yang mengatur tentang struktur kemasyarakatan. Wari'pangoriseng ialah mengenai tata urutan dari hukum yang berlaku dalam sistem tata-hukum. Wari'pangoriseng yang menentukan berlaku atau batalnya suatu undang-undang atau hukum, dilihat dari sudut jenis kekuatan formal dan materilnya. Sara, ada yaitu empat macam sajayang memperbaiki negara dan barulah dicukupkan lima macamnya, ketika Islam diterima dan sara' dimasukkan juga sebagai bagian dari ade'. Legislator kedepan sebaiknya dapat merealisasikan ade' atau panggadereng menjadi titik fokus dan dasar dalam pembentukan Perda di Kota Parepare sebagai usaha dan bukti untuk melestarikan nilai-nilai sosial budaya orang Bugis menuju pemerintahan yang kredibelitas dan akuntabilitas di Kota Parepare.

### **Implementasi Perda Kota Parepare**

Hans Kelsen dalam teori Hukum Murni atau teori norma hukum berjenjang yang menghendaki adanya pendekatan dinamis selain statis, di mana dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan bermateri dari apa yang ada dalam masyarakat. Hal ini disebut pendekatan sistemik yaitu secara simultan

statis aplikatif dan dinamis tersebut saling melengkapi karena hukum itu tidak terlepas dari sosial budaya masyarakat di mana hukum itu berlaku. Dalam konteks kondisi sosial budaya masyarakat yang penuh keberagaman identitas primordial, menjadikan pemahaman atas budaya sangat penting legislator dalam memainkan peranannya membuat peraturan daerah. (Hans Kelsen, 2011)

Secara teoretis, pembentukan Perda dalam teori norma hukum berjenjang dalam ajaran Hans Kelsen bahwa di mana norma hukum yang dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang diatur pada peraturan yang secara hierarki berada di atasnya. Secara garis besar, ajaran norma hukum berjenjang (sistemik) berkisar pada pemahaman bahwa suatu norma hukum yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang berada di atas. Sebuah norma valid karena bila diciptakan dengan cara yang ditentukan oleh norma lain di atasnya.

Tentu saja dalam konteks demikian, sebagaimana peneliti yang ditemukan di lapangan bahwa implementasi Perda di Kota Parepare dapat dilihat dalam dua model, yaitu; pertama, top-down ( dari atas ke bawah) yaitu peraturan daerah yang berlaku mutlak dan berlaku secara nasional. Perda dalam kategori top-down berlaku dalam skala nasional di seluruh daerah. Contohnya Perda tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS), Perda tentang Pajak. Kedua, dari bawah ke atas (down-up) yaitu peraturan daerah yang dibuat oleh legislator daerah dan hanya berlaku secara regional pada daerah itu sendiri. Perda dalam bingkai down-up dibuat berdasarkan pada kepentingan atau kebutuhan yang ada di daerah, contohnya Perda No. 11 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, Perda No.3 Tahun 2004 tentang Terminal Angkutan Penumpang, Perda No.5 Tahun 2004 tentang Usaha Peternakan dan Pemeliharaan Ternak, Perda No. 1 Tahun 2004 tentang Usaha Industri dan Perdagangan, Perda No.3 Tahun 2004 tentang

Izin Usaha Angkutan, Perda No. 7 Tahun 2007 tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran dan masih banyak lagi Perda-Perda lainnya.

Dalam mengimplementasikan Perda yang tergolong down-up di Kota Parepare dikonstruksikan budaya Ade' atau panggadereng sebagai budaya oleh para legislator sehingga Perda dalam aspek filosofis, sosiologis dan budaya sangat sinkron dengan *das sein* (harapan) dan *das sollen* (kenyataan) yang ada masyarakat. Alasan ini penting menurut peneliti, karena model Perda tersebut sangat memungkinkan bersentuhan nilai-nilai budaya (Ade' atau panggadereng) masyarakat Bugis dan etnis lainnya di Kota Parepare, baik pada saat setiap Perda itu sebelum maupun sesudah berlaku, dengan beberapa alasan sebagai berikut; Memberikan pengayoman dan perlindungan masyarakat dalam meningkatkan dan memajukan semua aspek kehidupan yakni hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya dan agama. Masyarakat Kota Parepare tidak mudah terprovokasi (propaganda) karena setiap Perda yang berlaku sesuai dengan aspirasi masyarakat. Perda yang ada mampu menekang munculnya gesekan antara sesama masyarakat, masyarakat dengan pemerintah.

Pada analisis kritis selanjutnya, Perda di Kota Parepare terimplementasi tidak terkesan hanya perpihak kepada kepentingan pemerintah semata tetapi secara proporsional Perda yang mengedankan Ade' atau panggadereng menjadi pegangan dan mengkrystal dalam menata pergaulan kehidupan masyarakat yang ada di Kota Parepare.

## **SimPulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

Salah satu produk yang diteliti adalah Perda Nomor 11 Tahun 2009 tentang Usaha Kepariwisata sebagai perbandingan dengan produk perda yang lain di Kota Parepare, maka dalam penelusuran peneliti tersebut tidak

menemukan Perda yang mengakomodasi nilai-nilai budaya panggadereng, yaitu ade bicara, rapang, wari, dan sarayang berfungsi sebagai instrumen dalam pembuatan Perda.

Latar belakang lahirnya sejumlah Perda di Kota Parepare ditemukan bahwa dilakukan sebagai langkah penggalian sumber-sumber pendapatan sehingga meningkatkan belanja daerah. Perda di Kota Parepare merupakan penyelenggaraan sistem perundang-undangan dalam melaksanakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, Perda di Kota Parepare adalah pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk memberikan konsistensi norma hukum dan kepastian hukum.

Implementasi Perda di Kota Parepare dapat ditemukan dalam dua model, yaitu; pertama, top-down (dari atas ke bawah) yaitu peraturan daerah yang berlaku mutlak dan berlaku secara nasional. Perda dalam kategori top-down berlaku dalam skala nasional di seluruh daerah di Indonesia. Kedua, down-up (dari bawah ke atas) yaitu peraturan daerah yang dibuat oleh legislator daerah dan hanya berlaku secara regional pada daerah itu sendiri. Perda dalam bingkai down-up dibuat berdasarkan pada kepentingan atau kebutuhan yang ada di daerah Kota Parepare.

## **Daftar Pustaka**

- Abdullah, Hamid. *Manusia Bugis Makassar*, Jakarta: Inti Idayu Press, 1985.
- Ahmad, Syarifuddin. *Strategi Kesopanan Berbahasa Masyarakat Bugis Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan*, Bahasa dan Seni, Tahun 40, Nomor 1, Februari 2012.
- Arifi, Ahmad. *Mengembangkan Islam dengan Lokal Wisdom (Menenal Startegi Kebudayaan Nahdatul Ulama)*, Jurnal "el-Harakah" Vol. 10, No. 2, 2008.
- Bagijo, Hilmawan Estu. *Pembentukan Peraturan Daerah*, Staf Pengajar Fakultas Hukum Unair.

- Bisri, Cik Hasan. *Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial*. Cet.I; Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Kelsen, Hans dalam Satya Arinanto. *Memahami Hukum Dari Konstruksi Sampai Implementasi, dalam Ade Saptomo, Akomodasi Keberagaman dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Cet. II; Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011.
- Kelsen, Hans. *The Pure Theory of Law, Translation from The Second Revised and Erlanged German Edition, Translated by: Max Knight , Berkeley, London, Los Angeles: University of California, 1967.*
- Koentjaraningrat. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Cet. XIV; Jakarta: Anem Kosong Anem, 1993.
- Marzuki, Laica. *Siri', Bagian Kesadaran Hukum Rakyat, Ujung Pandang: Hasanuddin University Press, 1995.*
- Mattulada. *Latoa, Satu Lukisan analisis Terhadap Antropologi politik Orang Bugis, Ujung Pandang, Hasanuddin University Press, 1995.*
- Ritzer, George. *Sociological Theory*, New York: McGraw-Hill, 2004, diterjemah oleh Nurhadi. *Teori Sosiologi*, Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Said, Zainal. *Aksiologi Budaya Bugis Makassar Terhadap Produk Peraturan Daerah (Perda) di Sulawesi Selatan*, *Jurnal hukum Diktum*, Volume 9 No. 1, 2011
- Soebechi, Imam. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Cet. I; Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Talk Show Edisi Lokal. *Peraturan Daerah dan Transformasi Sosial*, tanggal 24 July 2008. [www.Kemendagri.go.id/page/profildaerah/kabupaten/id/73/Sulawesiselatan/detail/7372\\_kota-parepare](http://www.Kemendagri.go.id/page/profildaerah/kabupaten/id/73/Sulawesiselatan/detail/7372_kota-parepare), didownload pada tanggal 13 Pebruari 2013.

