

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara merupakan entitas masyarakat yang memiliki tujuan. Pada konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, tujuan negara tertuang di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu :

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..¹

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, mengidentifikasikan bahwa negara Indonesia merupakan negara menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Selain

¹Nomensen Sinarno 2014 *Negara Hukum Tata Negara Indonesia ,Di Lengkapi Dengan Undang Ung Dasar 1945, dan Undang –Undang No. 19 Tahun 2006 Tentang Dewan Pertimbangan Presiden*, Permata, Aksar Jakarta,hlm. 155.

itu Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana disebutkan di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara hukum”, maka sebagai negara hukum, penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berdasarkan hukum. Sebagai suatu Negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, maka setiap kegiatan yang dilaksanakan untuk melaksanakan tujuan negara yang hendak dicapai harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan

Negara adalah lembaga sosial yang diadakan manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan seluruh rakyat,² tugas negara dalam mewujudkan kesejahteraan dan menjaga ketertiban bagi masyarakat, dalam hal ini diserahkan kepada pemerintah, dalam perkembangan tugas pemerintahan, negara menempatkan pemerintah selaku pihak yang dilekati dengan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, sebagaimana yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).³

Mac Iver dalam buku *The Modern State*, mengemukakan fungsi dan tujuan negara sebagai pemeliharaan ketertiban, perlindungan (*protection*), pemeliharaan (*conservation*), dan *development*. Selain itu juga dalam buku *Web Government* juga diungkapkan fungsi kultural dan penyelenggaraan kultural dan penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁴

Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah dan aparatnya, harus menggunakan aturan main (*rule of the game*) yang berlandaskan kepada

² Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung, hlm. 48

³ Ridwan HR, 2007 *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, UII Press, Yogyakarta, , hlm. 63.

⁴ Mukhtie Fajar, 2004, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Jakarta, hlm. 29

kebenaran, kejujuran, dan keadilan, di sinilah letak pentingnya hukum bagi suatu masyarakat atau negara. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian (*certainty*), keadilan (*justice*), dan kebergunaan (*utility*). *Legal certainty* penting untuk menjamin kegiatan ekonomi, keadilan penting untuk menjamin perataan, dan penting untuk memastikan bahwa kebebasan yang dinikmati terukur dan teratur berdasarkan ketentuan yang disepakati bersama.⁵ Secara ideal, tidak ada suatu negara yang dibentuk untuk menimbulkan kesulitan dan kekacauan bagi rakyatnya. Secara teoritis, tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyatnya, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum yang tertinggi bagi negara dan penguasa Negara.⁶

Negara dan hukum adalah sebagai norma penertib tingkah laku manusia dalam masyarakat atau negara, dan merupakan alat untuk mencapai hakikat tujuan eksistensi manusia, yaitu kebahagiaan yang sempurna yang sesuai dengan integritas kepribadiannya sebagai individu dan makhluk sosial. Tiap-tiap masyarakat mengenal susunan, tatanan, dan tata tertib. Perangkat-perangkat ini merupakan saluran-saluran tetap yang pada pokoknya dilalui atau hendaknya dilalui dalam kemajuan dan perkembangan suatu masyarakat. Dengan demikian, menjadi tugas dari warga masyarakat, baik pada masing-masing maupun bersama-sama untuk menyelenggarakan ketertiban, ketenteraman, kemakmuran sendiri dan masyarakat.⁷

Bangsa Indonesia diketahui menganut kedaulatan rakyat. Dasar dari penjelasan tersebut, dapat dilihat di dalam Pancasila sila ke-4. Isinya

⁵Jimly Asshiddiqie, 2001, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, , hlm. 111

⁶ Iswara, 1996, *Pengantar Ilmu Politik*, Dhirwantara, Bandung, , hlm. 158.

⁷ Mukhtie Fajar, op.cit., hlm. 26

adalah *"Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan"*.⁸

Bukti lain bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dapat kita temukan di dalam isi Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang perumusannya sebagai berikut:⁹

" maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 2, ditegaskan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.

Berdasarkan uraian tentang kedaulatan rakyat tersebut, jelaslah bahwa negara kita termasuk penganut teori kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara, tetapi pelaksanaanya diatur oleh undang-undang dasar. Pelaksana kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah

⁸ Agun Gunanjar Sudarsa 2013, **Pancasila Sebagai Rumah Bersama** Wahana Semesta Intermedia Jakarta, hlm 19

⁹UUD 1945

(DPD), Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Komisi Yudisial. Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 inilah sebagai sistem pemerintahan Indonesia. Dengan kata lain sistem pemerintahan Indonesia adalah pemerintahan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰

Kedaulatan bagi sebuah negara adalah sangat penting sekali. Negara yang sudah merdeka berarti itu sudah memiliki kedaulatan, oleh karena kemerdekaan adalah hak setiap bangsa di dunia dan merupakan hak asasi setiap manusia di dunia. Bangsa Indonesia mengutuk dan anti penjajahan seperti yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea pertama.

Kedaulatan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

1. Kedaulatan ke dalam (internal sovereignty), yaitu negara berhak mengatur segala kepentingan rakyat melalui berbagai lembaga negara dan perangkat lainnya tanpa campur tangan negara lain.
2. Kedaulatan ke luar (external sovereignty) yaitu negara berhak untuk mengadakan hubungan atau kerjasama dengan negara-negara lain, untuk kepentingan bangsa dan negara.

Di sisi lain kita mengenal negara kesejahteraan.¹¹ Dalam implementasinya, Pemerintah Indonesia berusaha menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 yang secara tegas mengamanatkan kesejahteraan sosial sebagai prioritas tertinggi kebijakan publik negeri ini. Kesejahteraan sosial tersebut tertuang dalam UUD 1945 yang

¹⁰ Jimly asshiddiqi, 2006 *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi pres, Jakarta hlm 140- 141

¹¹ Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 107.

diantaranya menyatakan, bahwa perekonomian berdasarkan atas asas kekeluargaan, membiayai pendidikan dasar, mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu serta menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Pemerintah Indonesia berusaha melaksanakan dan mewujudkan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) berdasarkan UUD 1945, melalui:¹²

- a. Sistem jaminan sosial, sebagai program kesejahteraan;
- b. Pemenuhan hak dasar warga Negaramelalui pembangunan berbasis sumber daya produktif perekonomian, khususnya kesehatan dan pendidikan, sebagai penopang sistem jaminan sosial, menciptakan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan menyusun kekuatan perekonomian melalui koperasi sebagai bentuk badan usaha yang paling dominan dalam perekonomian;
- c. Pemerataan ekonomi yang berkeadilan sebagai hasil redistribusi produksi serta penguasaan produksi secara bersama-sama melalui koperasi,
- d. Reformasi birokrasi menciptakan pemerintahan yang kuat dan responsif sebagai *agent of development* dan penyedia barang dan jasa publik secara luas, serta pengelolaan sumber daya alam sebagai penopang Negara Kesejahteraan(*Welfare State*) untuk menegakkan keadilan sosial.

Pemerintah juga melakukan upaya serta inovasi untuk dapat mengurangi kesenjangan sosial melalui Kementerian Sosial. Salah satunya dengan menggunakan data terpadu Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

¹²<http://indonesia.tempo.co/..implemetasi-teori-negara-kesejahteraan-di-indossia> diakses pukul 9:30 tanggal 04 Maret 2019

(TNP2K) dan Basis Data Terpadu (BDT) Kementerian Sosial untuk menetapkan sasaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) atau rumah tangga penerima subsidi. Kelas penerima terdiri atas 40 persen penduduk rentan miskin apabila sewaktu-waktu terjadi gejolak ekonomi sehingga membutuhkan perlindungan sosial. Kelas ini berhak menerima bantuan beras sejahtera (Rastra), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Kartu Indonesia Pintar (KIP) dan jaminan kesehatan (Kartu Indonesia Sehat). Kelompok berikutnya adalah 10 persen penduduk miskin dan 8 persen sangat miskin perlu diberikan bantuan sosial berupa Program Keluarga Harapan (PKH).¹³

Pembagian daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Salah satu tanda dan bukti bahwa pemerintah dengan sistem administrasinya itu mengabdikan kepada rakyatnya ialah dapat dilihat sampai seberapa jauh pelayanan yang diberikan kepada masyarakat itu baik. Demikian pula salah satu wujud suatu tata administrasi pemerintahan yang baik dan amanah bisa diamati dari cara pemerintahan memberikan pelayanan kepada publik terutama yang miskin. Pengertian baik dan amanah itu ialah sesuai dengan

¹³*ibid*

keinginan rakyat pemangku kepentingan pelayanan bukan semata mata keinginan penguasa pemerintah.¹⁴

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung 3 (tiga) misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
2. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah; dan
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.¹⁵

Pada pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk seterusnya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sebagai implementasi lalu diadakan otonomi daerah baik pada provinsi maupun kabupaten.¹⁶ Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya, seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh

¹⁴Miftah Thoha, 2012, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Mata Pena Institute dan Thafa Media, Yogyakarta, , hlm. 81.

¹⁵Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Cetakan Keempat, Andi, Yogyakarta, , hlm. 46.

¹⁶Inu Kencana Syafie, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta hlm. 93

pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.¹⁷

Otonomi daerah merupakan bagian dari proses demokratisasi, karena dengan adanya otonomi daerah maka daerah diberikan wewenang yang lebih luas untuk mengambil keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan tidak harus selalu menunggu dan mengikuti kebijaksanaan yang ditentukan dari pemerintah pusat. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi Negara demokrasi adalah Negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian Negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁸

Salah satu implemementasi dari otonomi daerah, pemerintah daerah beserta jajaran DPRD berhak membuat peraturan daerahnya tersebut atau pembuatan perda, tentunya dengan keikutsertaan anggota masyarakat/ partisipasi masyarakat Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, perencanaan pembentukan kebijakan, pemantauan dari hasil pembangunan dan keberlakuan suatu kebijakan, adalah suatu hal yang mendorong suksesnya suatu pembangunan yang efektif dan efisien.

Daerah mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan daerah yang merupakan manifestasi dari otonomi daerah sebagai mana yang tercantum

¹⁷Juanda, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 112.

¹⁸Sodikin, 2014 *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, , hlm. 20.

dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. dalam Pasal 18 ayat (6) pemerintah daerah berhak menerapkan peraturan daerah lain dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan¹⁹

Pasal 1 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Sebagai negara kesatuan yang menerapkan sistem desentralisasi, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan perkataan lain asas tugas pembantuan mengandung arti bahwa daerah memiliki peranan untuk membantu pekerjaan yang ditangani pemerintah pusat

Menurut ketentuan UU No.23 Tahun 2014: Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam Pasal 17 (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.²⁰

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa :

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus

¹⁹Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

²⁰**UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah**

daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹

Dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Kewenangan daerah juga di sebutkan sebagai berikut:²²

Pasal 2 Produk hukum daerah berbentuk:

- a. peraturan; dan
- b. penetapan.

Pasal 3 Produk hukum daerah berbentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a terdiri atas:

- a. perda;
- b. perkada;
- c. PB KDH; dan
- d. peraturan DPRD.

Pasal 4

(1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:

- a. perda provinsi; dan
- b. perda kabupaten/kota.

(2) Perda memuat materi muatan:

- a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

Partisipasi masyarakat merupakan wujud demokrasi. Sebagaimana diketahui bahwa demokrasi yang dijalankan di Indonesia adalah demokrasi

²¹Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²²Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

perwakilan. Anggota DPRD merupakan representasi rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum. DPRD sebagai legislatif memegang kekuasaan membentuk peraturan daerah. Sebagai *stakeholder*, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah dengan tata cara sesuai dengan tata tertib DPRD (Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pembentukan peraturan Perundang-Undangan, tidak pernah lepas dari 3 landasan penyusunan peraturan Perundang-Undangan, yaitu: *filosofis, yuridis*, dan *politis*. Jika landasan politis yang lebih mendominasi pembentukan peraturan daerah, maka para wakil rakyat sering kali tidak mengindahkan kepentingan yang diwakili (rakyat), melainkan lebih mengutamakan kepentingan kendaraan politiknya (partai politik yang mengusungnya) atau bahkan kepentingan pribadinya. Keterlibatan masyarakat (sebagai pemangku kepentingan) dalam pembentukan peraturan daerah menjadi penting.²³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, menjelaskan bahwa : “

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. Rapat dengar pendapat umum, b. Kunjungan Kerja, c. Sosialisasi; dan/atau, d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi

²³Satjipto Raharjo. 1998. “*Mencari Model Ideal Penyusunan UU Yang Demokrasi (Kajian Sosiologis)*”. Makalah disampaikan dalam seminar nasional mencari model ideal penyusunan UU yang demokratis dan kongres asosiasi sosiologi hukum Indonesia, Semarang 15-16 April 1998

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.²⁴

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.” Untuk membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat yaitu; keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini seharusnya sebelum dibahas terlebih dahulu diumumkan di media massa untuk memberi kesempatan kepada masyarakat menyampaikan aspirasinya. Selanjutnya dalam proses pembahasan masyarakat bisa memberikan masukan secara lisan, tertulis ataupun pada saat rapat-rapat pembahasan perda. Terhadap kehadiran dalam rapat memang menjadi dilema, karena hal tersebut tergantung keinginan DPRD maupun pemerintah daerah apakah akan mengundang masyarakat atau membiarkan proses pembahasan berjalan tanpa keterlibatan masyarakat.²⁵

Titik tolak dari penyusunan peraturan daerah adalah efektivitas dan efisiensi pada masyarakat. Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga Negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interest*) dalam rangka meningkatkan

²⁴Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²⁵Praptanugraha, 2008, ***Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah***, Jurnal Hukum No. 3 VOL. 15 Juli 2008: 459 - 473, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, , hlm. 470

kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep, yaitu produk peraturan daerah (PERDA)

Kabupaten Wonosobo merupakan salah satu Kabupaten yang sedang berkembang di Provinsi Jawa Tengah. Perkembangan yang dilakukan bertujuan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Wonosobo baik dari segi sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Kabupaten Wonosobo memiliki luas wilayah : 981,41 km² (BPS 2018) Jumlah Penduduk : 858.273 yang tersebar di 265 Desa+Kelurahan: 265 dan 14 kecamatan.²⁶ Sebagian besar wilayah Kabupaten Wonosobo adalah daerah pegunungan. Bagian timur (perbatasan dengan Kabupaten Temanggung) terdapat dua gunung berapi: gunung Sindoro (3.136 meter) dan gunung Sumbing (3.371 meter), daerah utara merupakan bagian dari dataran tinggi Dieng, dengan puncaknya Gunung Prahu (2.565 meter), di sebelah selatan, terdapat Waduk Wadaslintang.²⁷

Dalam mengimplementasi otonomi daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo berusaha mengatur pemerintahannya sendiri salah satunya dengan mengeluarkan produk hukum yang bertujuan untuk menjamin ketertiban dan keamanan di wilayah Kabupaten Wonosobo terkait dengan maraknya usaha hiburan di Kabupaten Wonosobo yaitu berupa Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo.

²⁶Sumber: Badan Pusat Statistik

²⁷Nurdin H. kistanto, dkk, ***Sejarah wonosobo***, Pemerintah Daerah Kabupaten Wonosobo 2008), Wonosobo hal 34

Dasar hukum Pemerintah wonosobo mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor.3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo.Diantaranya:

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.²⁸

Usaha Hiburan yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (9) Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 adalah setiap usaha komersial yang ruang lingkup kegiatan meliputi jenis pertunjukan, permainan dan atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau di nikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran.

Adapaun jenis hiburan yang diatur dalam perda terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) adalah Arena permainan, Karaoke, Rumah pijat, Klub Malam, diskotik, Pertunjukan kesenian, Pertunjukan Musik/Tari, Sirkus, Akrobat, sulap, Arena Pertunjukan Satwa.²⁹

Dari beberapa kategori tempat hiburan diatas penulis menitik beratkan pada usaha hiburan karaoke dimana karaoke disini merupakan salah satu hiburan yang banyak digemari oleh masyarakat Kabupaten Wonosobo. Disamping

²⁸Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo

²⁹*Ibid*

kenyamanan, fasilitas dan suguhan musik yang enak didengar karaoke juga menjadi sarana bagi masyarakat untuk melepaskan kelelahan dari padatnya waktu bekerja. Karaoke adalah kegiatan musik dan nyanyian yang disalurkan dan akan ditampilkan melalui televisi yang dapat di tonton dan diikuti oleh kelompok orang dengan berryanyi, di samping itu tempat hiburan Karaoke juga menuai banyak masalah,.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis berinisatif untuk mengangkat tesis dengan judul **ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR. 3 TAHUN 2017 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA HIBURAN DI KABUPATEN WONOSOBO**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa Pentingnya Partisipasi Publik Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011?
2. Apakah dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo sudah melibatkan partisipasi publik?
3. Apa kendala dan solusi partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo?

C. Tujuan dan Manfaat

a. Tujuan penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Pentingnya Partisipasi Publik Menurut Undang-Undang No 12 Tahun 2011
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sejauh mana partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan solusi tentang partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo?

b. Manfaat Penelitian

Manfaat yang di harapkan dari penelitian ini adalah sbagai berikut:

1. Kegunaan teoretis, penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi dan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam Pembentukan Pembentukan Peraturan Daerah.
2. Kegunaan praktis, Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan acuan untuk pemahaman khususnya bagi perancang perundang-undangan dalam pembentukan peraturan daerah dan umumnya bagi masyarakat

D. KERANGKA KONSEPTUAL/ KERANGKA TEORETIK

a. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Analisis yuridis

Anasllisis yuridis adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokan atau memisahkan bagian bagian

yang relevan untuk mengaitkan dengan data yang di himpun untuk menjawab persoalan. Analisis merupakan usaha untuk menggambarkan pola pola secara konsisten sehingga hasil analisis bisa di mengerti atau di fahami.³⁰ Sedangkan yuridis hal yang diakai oleh hukum, mempunyai dasar hukum dan hal yang membentuk keteraturan serta memiliki efek terhadap pelanggarnya, yuridis merupakan suatu kaidah yang dianggap hukum atau di mata hukum di benarkan keberlakuannya bisa berupa peraturan, tradisi, etika dan moral yang menjadi dasar penilaiannya.³¹

2. Partisipasi Publik

Banyak para ahli memberikan pengertian mengenai konsep partisipasi dari bahasa ingris *participation* yang berarti mengambil bagian, pengikut sertaan.³²

Partisipasi diberi makna sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya baik dalam proses pengambilan keputusan dan monitoring kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka.³³ Berbagai peraturan yang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat secara substantif belum mengatur bagaimana partisipasi Partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini

³⁰Surayin, 2001, Kamus Umum Bahasa Indonesia ,*Analisi* , Yrama Widya , Bandung , hal 10

³¹ Informasi Media Online Definisi Yuridis <http://kbbi.id/yuridis>, tanggal 25 November , 2018 Pukul 06.00 Wib

³² Pius A. Partan Dan M. Dahlah Al-Barry, 2006 *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya. hal 655

³³Y Slamet 1994, *pembangunan masyarakat berwawasan berpartisipasi* Universitas Sebelas Maret, Surakarta. hal 7

bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditujukan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri.

3. Peraturan daerah

Peraturan Daerah Kabupaten atau kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota dengan persetujuan Bupati/Walikota³⁴

4. Hiburan

Usaha hiburan dalam Perda No.3 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan usah hiburan di Kabupaten Wonosobo adalah setiap usaha komersial yang ruang lingkup kegiatannya meliputi jenis pertunjukan, permainan dan atau keramaian dengan nama dan bentuk apapun, yang di tonton atau di nikmati oleh setiap orang dengan di punggut biaya³⁵

b. KERANGKA TEORETIK

1. Toeri Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan merupakan konsep yang bisa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan.³⁶ dengan ide negara Di dalamnya terkandung konsep yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan (*state*)

³⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁵Perda No.3 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan usaha hiburan di Kabupaten Wonosobo

³⁶Jimly asshiddiqi*op.cit* hal 121

dalam bahasa Indonesia kedaulatan berasal dari bahasa Arab dari kata *daulat* dan *dulatan* yang makna aslinya berarti perhentian, peralihan atau

peredaran (kekuasaan). Dengan demikian pengertian dari kata kedaulatan adalah gagasan mengenai kekuasaan tertinggi, baik di bidang ekonomi maupun politik tokoh yang sangat populer dalam kedaulatan pertama kali ialah Jean Bodin yang menyebutkan “*summa in cives at subditos legibusque solute potestas*” (kekuasaan tertinggi yang mengatasi warga negara, anak buah, dan undang-undang).³⁷ Kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara menurut Bodin apa yang dinamakan negara tidak ada karena tidak berjiwa. *majesty* atau *sovereignty* menurut Bodin kedaulatan itu bersifat :

- a. Mutlak
- b. Abadi
- c. Utuh, tunggal, tidak terbagi bagi atau terpecah-pecah
- d. Bersifat tertinggi dalam arti tidak tertandingi kekuasaan yang lebih tinggi.

Sementara menurut J. Jacques Rousseau konsep kedaulatan itu bersifat merakyat dan didasarkan pada kemauan umum (*volunte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Konsep kedaulatan ini mempunyai sifat-sifat yaitu:³⁸

- a. Kesatuan (*unite*) yaitu semangat rakyat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan dimana mereka sebagai satu kesatuan berhak menolak perintah

³⁷*Ibid* hal 124

³⁸*Ibid* hal 125

- b. Bulat dan tidak terbagi (*indivisible*) artinya jika yang beradulat Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara jika rakyat yang berdaulat maka rakyat pulalah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara bukan yang lain
- c. Tidak dapat dialihkan(*inalienable*)

Kedaulatan dalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun temurun

- d. Tidak dapat berubah-ubah(*imprescriptible*).Kedaulatan ada di tangan rakyat dan selamanya di tangan rakyat

Sumber ajaran teori ini adalah demokrasi.Teori ini menasbihkan adanya pembagian kekuasaan seperti trias politica yang dikemukakan Montesquieu.Teori kedaulatan rakyat lahir dari reaksi terhadap kedaulatan raja yang absolut. J.J Rousseau, yang menyatakan bahwa raja memerintah hanya sebagai wakil rakyat atau mendapatkan amanah dari rakyat, sedangkan kedaulatan penuh di tangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah.³⁹

Indonesia terinsiprasi dari teori ini dalam menjalankan pemerintahannya.Menurut teori ini rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara lewat eksekutif, legislatif dan yudikatif kedaulatan rakyat.Untuk kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR, DPR dan DPD, untuk kekuasaan eksekutif dilakukan oleh presiden, wakil dan para

³⁹ *Ibid*hal 124

menteri. Sedangkan kekuasaan yudikatif dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial (KY).

Kedaulatan rakyat di Indonesia diamanahkan dalam Pancasila dan UUD 1945 meliputi:

1. Pancasila, sila ke-empat yang berbunyi, "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
2. Pembukaan UUD 45 alinea ke-empat yang berbunyi, Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada
3. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (1) dan (2). Ayat (1) berbunyi, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik." sedangkan Ayat (2) berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu negara yang berkedaulatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan.

Pada dasarnya, negara kesatuan republik Indonesia menganut teori kedaulatan hukum dan teori kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintahan disebut sebagai demokrasi. Abraham

Lincoln yang merupakan Presiden Amerika Serikat ke-16 menyebutkan bahwa demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.⁴⁰

Prinsip-prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia antara lain;⁴¹

- a. Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik (Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945),
- b. Kedaulatan negara berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945),
- c. Negara Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945),
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 Ayat (3) UUD 1945),
- e. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan, Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7C UUD 1945),
- f. Menteri-menteri dapat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 Ayat (2) UUD 1945).

2. Partisipasi Publik

Partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan komunikasi antara pihak pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat di pihak lain sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari kebijakan tersebut. Dari

⁴⁰Nurdiaman, .2009. *Pendidikan Kewarganegaraan: Kecakapan Berbangsa dan Bernegara*. PT Pribumi Mekar,Bandung: hal 17

⁴¹Subakdi.2009. *Pendidikan Kewarganegaraan*:PT. Sekawan Cipta Karya. Solo, hal 86

pendapat *Canter* tersirat bahwa masyarakat dapat memberikan respon positif dalam artian mendukung atau memberikan masukan terhadap program atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah, namun dapat juga menolak kebijakan. Menurut pendapat Mubyarto bahwa mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang.⁴²

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁴³ Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana di kemukakan oleh *Philipus M. Hadjon* bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum.

Sri Soemantri Mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.⁴⁴

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menganut paham kedaulatan rakyat, saat ini

⁴²<http://tesisdisertasi.blogspot.co.id/2010/09/terori> -partisipasi masyarakat,html. diakses pada 26 November 2018 Pukul 12,59 wib

⁴³*Philipus M. Hadjon* 1997, **Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis**, Surabaya, hlm. 4-5

⁴⁴ *Sri Sumantri*, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni Bandung, hal

peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyusunan perda.

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dapat diketahui bahwa:

- c. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini peraturan daerah;
- d. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis.

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*participation*" adalah pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Menurut Keith Davis, partisipasi adalah suatu keterlibatan mental dan emosi seseorang kepada pencapaian tujuan dan ikut bertanggung jawab di dalamnya. Dalam definisi tersebut kunci pemikirannya adalah keterlibatan mental dan emosi. Sebenarnya partisipasi adalah suatu gejala demokrasi dimana orang diikutsertakan dalam suatu perencanaan serta dalam pelaksanaan dan juga ikut memikul tanggung jawab sesuai dengan tingkat kematangan dan tingkat kewajibannya. Partisipasi itu menjadi baik dalam bidang-bidang fisik maupun bidang mental serta penentuan kebijaksanaan. Jadi dari beberapa pengertian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi adalah suatu keterlibatan mental dan emosi serta fisik peserta dalam memberikan

respon terhadap kegiatan yang melaksanakan dalam proses suatu kegiatan serta mendukung pencapaian tujuan dan bertanggung jawab atas keterlibatannya.⁴⁵

Partisipasi diberi makna sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya baik dalam proses pengambilan keputusan dan monitoring kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka. Berbagai peraturan yang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat secara substantif belum mengatur bagaimana partisipasi masyarakat itu dilaksanakan.⁴⁶Partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu.Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditujukan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk mengamil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri.

Substansi partisipasi merupakan makna terdalam yang ada pada konsep partisipasi itu sendiri. Eko Sutoro dalam bukunya Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat menggagas 3 (tiga) substansi dari partisipasi yang terdiri dari :⁴⁷

- 1) *Voice* Merupakan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. *Voice* dapat

⁴⁵Djoko Prakosa. 1985 *Proses Pembentukan Daerah dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*. Ghalia Indonesia, Jakarta..hal 65

⁴⁶ Wahyu Ishardino Satrias, 2010, *Mengukur Tingkat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi Dalam Penyusunan APBD Melalui Pelaksanaan Musrenbang*, Jurnal ,Vol. 2 No. 2, September 2011, hlm. 90.

⁴⁷*Ibid*

disampaikan warga dalam banyak cara di antaranya opini publik, referendum, media masa, dan berbagai forum warga.

- 2) Akses ini mengandung arti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam area governance, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif dalam mengelola barangbarang publik. Ada dua hal penting dalam akses, yaitu keterlibatan secara terbuka (inclusion) dan keikutsertaan (involvement). Keduanya mempunyai persamaan tetapi berbeda titik tekannya. Inclusion menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan involvement berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat.
- 3) Kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun kebijakan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (selfcontrol) dan kontrol eksternal (external control). Artinya kontrol atau pengawasan bukan saja kontrol terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga untuk melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap lingkungan dan perbuatan yang dilakukan mereka sendiri.

Sherry Arnstein dalam *A Ladder of Citizen Participation* membuat skema 8 (delapan) tingkat partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan yaitu:

1. Kontrol warga negara. Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran dimana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Tahapan ini merupakan tahap tertinggi dalam tingkat partisipasi rakyat.⁴⁸

⁴⁸Sirajudin, Didik Sukrino dan Winardi ,2011, *Hukum, Pelayanan Publik (Berbasisi Partisipasi Keterbukaan Informasi)*,Setara Press , hal 171

2. Delegasi kewenangan, dimana kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggaraan negara dalam merumuskan kebijakan.
3. Kemitraan dimana ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama.
4. Peredaman rakyat sudah memiliki pengaruh
5. Konsultasi pendapat rakyat akan didengarkan kemudian disimpulkan dalam hal ini rakyat di berpartisipasi dalam pembentukan perundang-undangan
6. Informasi, rakyat hanya sekedar di beri tahu bahwa akan ada peraturan perundang-undangan
7. Terapi masyarakat hanya di anjurkan untuk mengadu namun tidak jelas kelanjutannya
8. Manipulasi

2. Pemerintah Daerah

Peraturan daerah Kabupaten atau Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/walikota.⁴⁹ Hal ini merupakan manifestasi dari adanya otonomi daerah, Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengakui adanya kewenangan daerah yang didasari pada asas otonomi daerah. Adanya otonomi daerah, maka daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi

⁴⁹ Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

masyarakat.⁵⁰ Pemerintahan Daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah Negara , dimana Negara Indonesia yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsidan Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan Daerah Kota., Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Adapun asas-asas pemerintahan daerah antara lain:

- a. Asas Desentralisasi
- b. Asas Dekonsentrasi
- c. Asas Tugas Pembantuan.⁵¹

Sehubungan dengan pelaksanaan pemerintah daerah, maka aspek hukum dalam pemerintah daerah adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang tentang perubahan kedua atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, Asas proporsionalitas, Asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektifitas.

Disamping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan perda terdapat dalam pasal 136. Ayat (2) sampai dengan Ayat (4) Undang-Undang

⁵⁰ Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan Di Indonesia*, Cetakan Kesatu, Refika Aditama, Bandung, 2017, hlm. 130

⁵¹ Ni'atul Huda, 2009, *HukumTata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta:,hlm.307

Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

(2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.

(3) Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

(4) Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵²

3. Peraturan Perundang- Undangan

Undang- Undang di bedakan menjadi dua yaitu undang-undang dalam arti materiil dan undang- undang dalam arti formal (*wet in formele and wet materiele zin*) yang di kenal di Belanda yang dinamakan undang-undang dalam arti materiil adalah keputusan atau ketetapan penguasa yang dilihat dari isinya di sebut undang-undangan mengikat setiap orang secara umum.⁵³ Undang-undang dalam arti formil adalah keputusan penguasa yang disebut dengan undang-undang di lihat dari cara pembentukannya⁵⁴

Menurut Bagir Manan peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

⁵² Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar dan Pembentukannya*, Rajawali Pres Jakarta, hal . 9

⁵³ L.J Van Apeldorn 1978, *Pengantar Ilmu Pradnya Paramita* , Jakarta, hal. 92.

⁵⁴ *Ibid*

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum
- 2) Merupakan tingkah laku yang berisi ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau tatanan
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri umum-abstrak atau abstrak-umum artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan kepada obyek, peristiwa atau gejala kongkret tertentu.
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam keputusan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materie*

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebagai dasar dari sistem hukum nasional menurut *Groundnorm* Teori yang diangkat oleh Hans Kelsen selanjutnya menjadi dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang saat ini Indonesia telah memiliki pedoman bagi Pembuatan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dimana dalam Pasal 1 Ketentuan Umum dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut dikatakan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang undangan yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedural yang di tetapkan dalam perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut :⁵⁵

- a. Landasan filosofis (*filosofische grondslag*): Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).
- b. Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*): Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.
- c. Landasan yuridis (*rechtsgrond*) Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.
- d. Landasan politis, ekologis, medis, ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Terdapat suatu pertimbangan lainnya yang perlu dipertimbangkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan, yaitu pada dasarnya sebuah peraturan perundang-undangan itu dibuat harus didukung dengan data riset yang akurat (sering disebut pembuatan peraturan perundang-undangan yang berbasis riset).

⁵⁵Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan (1), Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 35 dan 36.

E. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya.⁵⁶ Penelitian ini mengkaji mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah (studi terhadap partisipasi Publik dalam proses pembentukan peraturan daerah (PERDA) Nomor.3 Tahun 2017 Tentang Penyeleggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo).

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, karena hanya menggambarkan objek yang menjadi permasalahan yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

⁵⁶Roni Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 33.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang di gunakan dlam penulisan ini adalah data primer dan data sekunder

a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan:⁵⁷

- a. Anggota DPRD Kabupaten Wonosobo
- b. Tokoh atau organisasi Masyarakat dari NU dan Muhammadiyah
- c. Masyarakat Kabupaten Wonosobo.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁵⁸ Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari :
 - a) Norma (dasar) atau kaidah dasar, yaitu Pancasila;
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁵⁷Soeratno dan Lincolin Asryad, 2003,*Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis* UPP AMP YKPN, Yogyakarta hal 173

⁵⁸ Hilman Hadi Kusumo, 1995,*Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum* , Mandar Maju , Bandung. hal .61

- c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan primer.

Bahan hukum sekunder terdiri dari

- a) Kepustakaan yang berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Peraturan Daerah;
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Efektifitas Hukum;
 - d) Kepustakaan yang berkaitan dengan Negara Hukum;
- 3) Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- a) Kamus hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Ensiklopedia.⁵⁹

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu. Penentuan

⁵⁹W Gulo ,2002,*Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hal 123.

alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman pada jenis datanya. Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

- a. Data Primer diperoleh dengan cara pengamatan/observasi. Interview atau wawancara dengan komisi A DPRD Kabupaten Wonobo. Perwakilan dari organisasi masyarakat yaitu NU dan Muhammadiyah, dan tokoh Masyarakat di Kabupaten Wonosobo
- b. Data Sekunder diperoleh melalui studi pustaka dengan buku buku, hasil penelitian, hasil ilmiah para sarjana, majalah, surat kabar, dan artikel yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan di kaji.

5. Metode Analisa Data

Metode analisis data ini dilakukan secara deskriptif kualitatif yang kemudian disajikan secara deskriptif

Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah. Setelah analisa data selesai, maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dan hasil tersebut kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.⁶⁰

F. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

⁶⁰ Sutopo, 1998 *Metode Penelitian Hukum Kualitatif Bangia II*, UNS Pres. Surakarta Hal., 37

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual/kerangka teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang tinjauan umum tentang negara hukum, tinjauan umum tentang kedaulatan rakyat, tinjauan umum tentang peraturan daerah, tinjauan umum tentang partisipasi masyarakat, serta mekanisme pengambilan pendapat dalam Islam.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian mengenai : Pentingnya Partisipasi Publik Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Sejauh mana partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor.3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo. Kendala dan solusi partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor. 3 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Usaha Hiburan di Kabupaten Wonosobo.

Bab IV adalah Penutup, yang berisi kesimpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan