

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut Aristoteles bahwa negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu; pertama pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; kedua pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; ketiga pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-paksaan yang dilaksanakan pemerintah.¹

AV. Dicey mengemukakan bahwa terdapat tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), yaitu:

Supremacy of law, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum); 2) *Equality before the Law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat Negara; 3) *Constitution based on individual rights*, artinya konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak asasi

Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 9-

manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.²

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, maka jalannya pemerintahan berpedoman pada peraturan perundang-undangan sebagai konstitusi negara. Dalam negara hukum, yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku, dan perbuatan baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya berdasarkan hukum positif, sehingga terutama warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang dari para penguasa negara.³

Undang-undang sebagai salah satu bentuk produk hukum pada dasarnya merupakan sarana baik bagi pemerintah maupun lembaga legislatif untuk menuangkan kebijakan-kebijakan publik dalam bentuk hukum. Kedudukan undang-undang sebagai salah satu sumber hukum tertulis sangat penting mengingat Indonesia adalah negara hukum sehingga setiap orang termasuk setiap penyelenggara negara harus patuh dan tunduk terhadap hukum.

Indonesia sebagai Negara Hukum yang Demokratis, kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus

Padmo Wahyono, 1992, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya dalam Sistem Hukum Nasional dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, hlm,40-41
Soehino, 1985, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 9.

kedaulatan hukum.⁴ Hal ini tercermin pada UUD 1945 pasal 1 ayat (2) dan (3), yang berbunyi demikian ayat (2) “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan ayat (3) “Negara Indonesia adalah Negara hukum”⁵. Hal ini juga termaktub dalam alinea 4 UUD 1945, “...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..”.

Sebagai negara hukum, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tentunya tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang positif yang berlaku di Indonesia.⁶ Pemerintahan di Indonesia dibagi menjadi dua, pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pengertian Pemerintahan pusat menurut Undang- Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (1), “Pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.⁷

Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan

⁴ J.Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 52

Undang-Undang Dasar 1945 setelah Amandemen, Pasal 1 ayat (2) dan (3)

⁶ Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, 2011, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta, hal 2

Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.23 Tahun 2014, Pasal 1 ayat (1)

bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dalam hal adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa dengan berlakunya otonomi daerah maka daerah diberikan hak, kewajiban dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai perundang-undangan. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah itulah maka pemerintah daerah membentuk Peraturan Daerah (Perda) dengan persetujuan DPRD dimulai dari penyusunan rancangan Peraturan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga mengatur tentang Peraturan Daerah. Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pasal 1 angka 17 menyebutkan tentang Produk Hukum Daerah sebagai berikut.

“Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan

DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD”.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 236 ayat (3) disebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan, bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

pengayoman;
kemanusiaan;
kebangsaan;
kekeluargaan;
kenusantaraan;
bhinneka tunggal ika;
keadilan;
kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kemudian yang dimaksud dengan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2), “Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”.⁸ Otonomi daerah berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan keleluasaan yang besar pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. BAB VI UUD 1945 Tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 ayat (6), “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”⁹ Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial bersama sehingga produk perundang-undangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Perundang-undangan adalah suatu gejala yang relatif kompleks yang proses pembentukannya melibatkan berbagai faktor kemasyarakatan lainnya.¹⁰

Salah satu dampak dari orde reformasi yang menjadi perhatian utama sampai saat ini adalah mengenai kebijakan otonomi daerah. Otonomi daerah dalam pengertian Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (5) adalah hak, wewenang, dan

Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 butir ke 2
Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, Pasal 18 ayat (6)
Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Akademia, Padang, 2013, hal 10

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹¹. Hakikat otonomi daerah adalah hak atas kebebasan masyarakat daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri. Kebebasan mengatur itu merupakan suatu bagian dari sistem distribusi kekuasaan yang pelaksanaannya dilakukan dengan mendelegasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian disempurnakan melalui UU No. 32 Tahun 2004 selanjutnya diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 dan terakhir menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah merubah praktek sentralisasi pemerintahan yang telah berjalan bertahun-tahun kearah desentralisasi.

Asas desentralisasi menghendaki adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapan sendiri mengurus kepentingan rumah tangga sendiri atas inisiatif dan beban biaya sendiri sejauh tidak menyimpang dari kebijaksanaan pemerintah pusat¹². Desentralisasi sebagai bentuk penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, senantiasa dianut di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan

¹¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir ke-6
Abu Bakar Busro & Abu Daud Busro, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal 147

diberikannya Tugas Pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Asas desentralisasi pada teori dan prakteknya lebih memberikan kemandirian dan kebebasan kepada masyarakat daerah di dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, terutama mengatur tentang kepentingan masyarakat di daerah.

Asas desentralisasi memiliki beberapa keuntungan seperti pemusatan dan penumpukan kekuasaan dapat dihindari, disamping itu desentralisasi merupakan perwujudan demokrasi karena mengikutsertakan masyarakat dalam pemerintahan. Desentralisasi juga dapat meningkatkan efisiensi kinerja pemerintah daerah yang dianggap penting di urus pemerintah daerah diserahkan pengurusannya kepada pemerintah setempat. Sedangkan kepentingan yang menjadi urusan pemerintah pusat, tetap berada di tangan pemerintah pusat¹³. Di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pelaksanaannya dikenal 3 asas pemerintah di daerah, yakni :

Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁴.

Ibid., hal 152
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1
angka 8

Asas Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu¹⁵.

Tugas Pembantuan, adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu¹⁶.

Berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah membagi urusan pemerintahan/ kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota. Pembagian urusan pemerintahan atau kewenangan tersebut bertujuan agar terciptanya efisiensi, efektifitas dan sinergitas diantara cabang kekuasaan pemerintahan tersebut dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata. Dengan berbekal urusan pemerintahan/ kewenangan yang telah dibagi dalam rangka menjalankan otonomi daerah maka hal tersebut merupakan modal dasar yang dimiliki oleh kepala daerah dalam menetapkan peraturannya. Daerah diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut

¹⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir ke- 9

¹⁶ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir ke- 10

prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga didukung dengan adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. *Freies ermessen* atau disebut juga *diskresi* digunakan untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan amanat perundang-undangan, serta asas-asas pemerintahan¹⁷. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, pemerintah daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan yang dimilikinya, sehingga memberikan peluang dan kesempatan bagi daerah untuk berupaya semaksimal mungkin dalam rangka mencapai tujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.

Tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang meliputi :

Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;

Memajukan kesejahteraan umum;

Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan

¹⁷ Darda Syahrizal, 2012, *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hal 15

4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹⁸

Dengan adanya otonomi daerah, tugas pemerintah daerah harus berusaha dan mampu mengembangkan diri, menggali potensi untuk kesejahteraan warganya dan sekaligus mempertanggungjawabkan atas pelaksanaan otonomi daerah. Lebih lanjut tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, memberdayakan, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat.

Dalam perundang-undangan sebelumnya juga memiliki kesamaan yaitu, lebih menekankan pada tiga faktor yang mendasar yaitu :

Memberdayakan masyarakat;

Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas;

Meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁹

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Undang-undang No. 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang No.15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang- undangan, secara jelas mengatur mengenai

oh.Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal 17

J. Kaloh, 2007, *Op. Cit.*, hal 52

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda.

Pasal 354 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terbit pada 1 November dan diundangkan dalam Lembaran Negara tahun 2017 Nomor 225 pada 2 November 2017 setelah ditandatangani oleh Presiden. Dilengkapi dengan Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6133. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memberikan pengertian ketentuan umum tentang :

Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut Partisipasi Masyarakat adalah peran serta Masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Masyarakat adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau Organisasi Kemasyarakatan.

3. Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Organisasi Kemasyarakatan.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Philipus M. Hadjon²⁰ mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik “*openheid*” maupun “*openbaar-heid*” sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintah yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon²¹ bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam

²⁰Philipus M. Hadjon, 1997, “*Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*”, Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surabaya, hal.4-5
Ibid.

proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul

“*Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*” bahwa²²:

pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;

pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;

setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;

badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana “*(mede) beslissing-recht*” (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;

asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;

dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo. Menurut S.W. Couwenberg, lima asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, dua diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*openbaarheidsbeginsel*), yang lainnya adalah: asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan²³. Senada dengan itu, Sri

Ibid., hal.2

Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : PT Bina Ilmu.hal.76

Soemantri M.²⁴ mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam lima hal, dua diantaranya adalah: pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan pejabat yang dianggap merugikan.

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, sebagaimana pula dikemukakan oleh Franz Magnis-Suseno²⁵, bahwa paham demokrasi atau kedaulatan rakyat mengandung makna, pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Kontrol ini melalui dua sarana: secara langsung melalui pemilihan para wakil rakyat dan secara tidak langsung melalui keterbukaan (*publicity*) pengambilan keputusan. Pertama, pemilihan wakil rakyat berkonsekuensi pada adanya pertanggungjawaban. Karena, jika partai-partai mau terpilih kembali dalam pemilihan berikut, mereka tidak dapat begitu saja mempermainkan kepercayaan para pendukung mereka, sehingga harus mempertanggungjawabkannya. Kedua, keterbukaan pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan. Karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Sri Soemantri M., 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung : Alumni, hal 29

²⁵ Franz Magnis-Suseno, 1987, *Etika Politik Prinsip- Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta : PT Gramedia hal 289-293.

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif²⁶.

Senada dengan pengertian tersebut, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere²⁷ memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *the stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan. Pengertian partisipasi tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian partisipasi politik yang diberikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, yaitu bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang

²⁶ Hetifah Sj Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal.3

²⁷ Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta : Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Hal. 8

dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah²⁸.

Pengertian partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara terlibat dalam proses pengambilan keputusan, dalam kepustakaan kebijakan publik di Belanda disebut *inspraak* atau partisipasi politik langsung²⁹. Ciri terpenting dari partisipasi politik langsung adalah tidak melalui proses perwakilan, melainkan warga negara berhubungan langsung dengan para pengambil keputusan. Dikaitkan dengan pendapat Herbert McClosky, bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan publik³⁰. Sehingga jelas, partisipasi politik langsung merupakan salah satu bentuk partisipasi politik dan bentuk lainnya dapat disebut sebagai partisipasi politik tidak langsung.

Dari penjelasan tersebut diatas jelas menunjukkan bahwa dalam proses pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam

bentuk Peraturan Daerah (Perda), terdapat hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunannya, yakni memberi masukan

²⁸ Miriam Budiardjo, ed., 1981, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT Gramedia, hal. 2

²⁹ Daemen, H.H.F.M. dan J.J.A. Thomassen, 1983, "*Jarak Antara Warga dan Pemerintah*" dalam A. Hoogerwerf, ed., *Ilmu Pemerintahan*, terjemahan, Jakarta : Penerbit Erlangga.hal 245-249

Miriam Budiardjo, ed., 1981, op.cit hal.1

secara lisan atau tertulis dalam persiapan maupun pembahasan rancangan Perda.

Menurut Sad Dian Utomo³¹, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda adalah :

- Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Sesuai dengan ide negara hukum, maka partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda mesti diatur secara jelas dalam suatu aturan hukum tertentu. Sendi utama negara hukum, menurut Bagir Manan³² adalah hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Hukum mempunyai dua pengertian, yakni hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Bapak Pembentuk Negara Indonesia, mengakui adanya hukum

Sad Dian Utomo, 2003, "*Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*", dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa.hal 267

Bagir Manan, H., 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press. Hal

tidak tertulis, sebagaimana pernah dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 : “Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”³³.

Saragih³⁴ mengemukakan, bahwa legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya sebagai ciri negara hukum adalah setiap tindakan baik dari pihak penguasa maupun dari pihak rakyat harus dibenarkan secara hukum. Mengenai asas legalitas, Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa dalam setiap Negara Hukum diisyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis³⁵.

Dari pendapat-pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa setiap tindakan penyelenggara negara maupun warga negara harus berdasarkan aturan hukum, baik aturan hukum yang tertulis maupun yang aturan hukum yang tidak tertulis. Yang dimaksud aturan hukum tertulis di sini adalah peraturan perundang-undangan, sedangkan yang dimaksud dengan aturan hukum yang tidak tertulis di sini adalah dalam bidang pembentukan

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI.hal 11
Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih, 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang- Undang Dasar 1945*, Jakarta : Penerbit PT Gramedia.hal 29
Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Penerbit Konstitusi Press.hal 155

peraturan perundang-undangan, yakni asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang kemudian dituangkan dalam UU tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tidak saja cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pengaturannya tersebut haruslah dilakukan secara jelas.

Produk Hukum Daerah (PHD) adalah Peraturan Bupati (Perbup) disamping Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten. Perda di Kabupaten Banyumas yang menarik untuk dikaji adalah Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 87 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Pasar Khusus Produk Usaha Kecil/Industri Kecil Dan Menengah Kuliner Dan Industri Kecil Dan Menengah Pratistha Harsa. Keduanya mengatur tentang Pedagang Kaki Lima, namun untuk Perbup mengkhususkan pada PKL kuliner bukan PKL umum.

Pedagang kaki lima merupakan sebuah fenomena yang tidak terpisahkan dari perekonomian di Indonesia. Sebagian dari para pedagang kaki lima melaksanakan pekerjaannya sesudah jam kerja (ada yang pagi hari bekerja sebagai pegawai, ada yang bekerja di lingkungan perusahaan swasta) atau pada waktu senggang. Ada yang melaksanakan aktivitas sebagai pedagang kaki lima untuk mencapai pendapatan tambahan, tetapi ada pula yang mengandalkan hidup mereka pada kegiatan tersebut.

Istilah sektor informal biasanya digunakan untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil. Tetapi akan menyesatkan bila disebutkan perusahaan berskala kecil, karena sektor informal dianggap sebagai suatu manifestasi situasi pertumbuhan kesempatan kerja di negara sedang berkembang, karena itu mereka yang memasuki kegiatan berskala kecil ini di kota, terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan daripada memperoleh keuntungan.³⁶ Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan bahwa sektor informal adalah Unit-unit yang terlibat dalam produksi barang atau jasa dengan tujuan utama menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Unit ini biasanya beroperasi dengan organisasi tingkat rendah atau dalam skala kecil, dengan sedikit atau tanpa pembedaan yang jelas antara tenaga kerja dan modal usaha sebagai faktor produksi.³⁷ Sektor informal merupakan urat nadi kehidupan ekonomi jutaan rakyat kecil, terutama di kota. Oleh karena itu, sektor ini bukan saja sumber mata pencaharian yang menyangkut rakyat miskin tetapi juga memberikan kesempatan untuk menciptakan lapangan kerja bagi mereka yang tidak memiliki pekerjaan formal. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, sektor informal mendominasi pekerjaan di Indonesia. Pada Februari 2019, tercatat penduduk yang berusia 15 tahun ke atas yang bekerja di sektor informal sebanyak 74 juta jiwa. Sementara penduduk

Bukhari Alma, 2006, *Kewirausahaan*, Edisi Revisi, Alfabeta, Bandung, hal. 63

Badan Pusat Statistik, 2014, *Survei Sektor Informal Tahun 2014 Pedoman Pencacah SSI-1 Dan SSI-2*, BPS, Jakarta, hal.3

yang bekerja di sektor formal hanya 55,3 juta jiwa.³⁸ Dengan demikian, sektor ini mempunyai peranan yang sangat strategis dalam upaya meningkatkan pendapatan rakyat kecil.

Pedagang Kali Lima (PKL) adalah para pekerja di sector informal. Seiring berjalannya waktu para pedagang kaki lima ini tetap ada hingga sekarang. Para pedagang ini sering dianggap mengganggu para pengguna jalan karena pedagang telah memakan ruas jalan dalam menggelar dagangannya, khususnya di Kota Purwokerto Banyumas. Hal ini terjadi karena pedagang kaki lima sering menggunakan ruang publik, yang seharusnya bukan untuk berjualan tetapi digunakan untuk melakukan aktivitas perdagangan. Para pengguna jalan juga dirugikan dengan menyempitnya ruas jalan, sehingga lalu lintas menjadi terhambat karena tidak leluasa bergerak dan pada akhirnya kemacetan tidak dapat dihindari.

Permasalahan pedagang kaki lima merupakan suatu permasalahan prioritas di Kota Purwokerto. Pertumbuhan pedagang kaki lima dari tahun ketahun semakin pesat dan tidak terkendali. Data terakhir, tahun 2016 atau 2017 ada 2.000a-n lebih PKL, tapi itu datanya bisa berubah-ubah. Kalau untuk PKL musiman memang kebanyakan dari

luar kota.³⁹ Meskipun sudah dilakukan penertiban tapi hal ini tidak

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/21/sektor-informal-mendominasi-pekerjaan-di-indonesia-2015-2019> Diunduh pada 5 Januari 2020

<https://www.suaramerdeka.com/smcetak/baca/169233/pkl-musiman-purwokerto-merebak> Diunduh 6 Januari 2020

membuat pedagang kaki lima yang berdagang di sepanjang bahu jalan berkurang secara signifikan⁴⁰.

Saat ini Pemerintah Kabupaten Banyumas sudah membuat peraturan untuk mengatur pedagang kaki lima, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Pada Pasal 6 berbunyi :

Setiap orang dilarang melaksanakan kegiatan PKL di ruang milik publik, kecuali pada lokasi yang ditetapkan oleh Bupati;

Pada lokasi kegiatan PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Bupati menetapkan waktu, ukuran dan bentuk sarana PKL dalam melaksanakan kegiatannya;

Bupati dalam menetapkan lokasi kegiatan PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1), memberitahukan kepada Pimpinan DPRD dan akan memperhatikan saran dan masukan dari Pimpinan DPRD.

Kebijakan tersebut dapat menjadi dasar hukum dalam pengaturan, penataan, pemberdayaan, pembinaan dan pengawasan kegiatan PKL. Pada Pasal 4, setiap PKL berhak :

Melaksanakan kegiatan PKL sesuai dengan Surat Penempatan PKL;

Memperoleh pembinaan dalam rangka mengembangkan kegiatan PKL menjadi kegiatan perekonomian sektor formal;

Memperoleh fasilitas dalam rangka pemberdayaan PKL.

Dinperindagkop Kabupaten Banyumas 2015. *Data Pedagang Pratistha Harsa*. Arsip Daerah: Tidak Dipublikasikan.

Salah satu upaya pemerintah untuk memberikan fasilitas kepada PKL ialah menerapkan kebijakan tentang relokasi atau penempatan yang tepat untuk pedagang kaki lima yaitu, dengan cara menyediakan lahan strategis untuk pemasaran barang dagangan para pedagang kaki lima tersebut. Dalam hal ini kepentingan pedagang kaki lima dapat terpenuhi dan tentunya pemerintah dapat mempertimbangkan juga bahwa lahan tersebut tidak mengganggu ketertiban dan kenyamanan kota sehingga diharapkan kepentingan pemerintah dan pedagang kaki lima dapat terpenuhi sehingga dapat tercipta suatu format penyelesaian kebijakan yang berarti kebersihan, keindahan dan kerapihan kota dapat terwujud, kesejahteraan rakyat pedagang kaki lima pun dapat terwujud.

Pada pinsipnya, sektor informal merupakan katup pengaman bagi masyarakat yang tidak memiliki kemampuan untuk masuk kedalam sektor formal. Sektor informal seperti pedagang kaki lima menjadi lahan untuk mencari pendapatan bagi masyarakat yang tidak dapat masuk kedalam sektor formal dan juga sebagai penopang untuk kehidupan masyarakat, namun pedagang kaki lima sering menggunakan ruang publik, yang seharusnya bukan untuk berjualan tetapi digunakan untuk melakukan aktivitas perdagangan. Para pengguna jalan juga dirugikan dengan menyempitnya ruas jalan, sehingga lalu lintas menjadi terhambat karena tidak leluasa bergerak dan pada akhirnya kemacetan tidak dapat dihindari. Sebagai bentuk komitmen pemerintah Kabupaten Banyumas, dan mengaplikasikan peraturan daerah Kabupaten Banyumas Nomor 4 Tahun

2011 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Dibuatlh sebuah langkah nyata yaitu adanya relokasi pedagang kaki lima dimana salah satu tempatnya ialah Pratistha Harsa. Relokasi pada suatu daerah selalu memberikan tantangan bagi pemerintah maupun pedagang yang hendak direlokasi baik sebelum dilaksanakan maupun setelah dilaksanakan relokasi.

Sebagai wujud dari komitmen Pemerintah Kabupaten Banyumas untuk mengembangkan dan meningkatkan kesejahteraan para pelaku pedagang informal di Banyumas khususnya Kota Purwokerto, dan agar lebih bergairah dalam berusaha dan meningkatkan produksinya sehingga akan menambah pendapatannya, maka pemerintah membuat strategi relokasi pedagang. Salah satunya ialah relokasi para pedagang informal dari beberapa tempat seperti alun-alun Purwokerto, trotoar jalan Pereng dan Jalan Jenderal Soedirman ke Pratistha Harsa. Pratistha Harsa terletak di sebelah barat alun-alun Purwokerto, kurang lebih 100 meter dari alun-alun. Pada pemerintahan Bupati Drs. Mardjoko, M.M. periode 2008-2013. Pratistha Harsa didirikan untuk mengganti sementara para penjual makanan yang berada di alun-alun Purwokerto, karena ada renovasi jangka panjang alun-alun pada tahun 2009. Namun pada pemerintahan Ir. Achmad Husein, tahun 2013, Pratistha Harsa semakin dikembangkan dengan menambah bangunan baru untuk produk UKM. Pada tahun 2014, Bupati Banyumas secara resmi membuat peraturan Bupati Banyumas

tentang Pengelolaan Pusat Produk dan Kuliner Usaha Kecil Menengah Pratistha Harsa.

Relokasi pedagang ke Pratistha Harsa memiliki tujuan diantaranya dapat meningkatkan kualitas pelayanan pedagang. Selain itu, diharapkan dapat membantu pedagang di Pratistha Harsa agar dapat mengembangkan usahayadan meningkatkan kesejahteraan pedagang. Pratistha Harsa juga merupakan salah satu tempat yang sangat strategis, karena berada di pusat kota. Para pedagang yang berjualan di tempat tersebut dapat memasarkan produknya dengan lebih optimis. Namun, terdapat persaingan antar pusat kuliner di Kota Purwokerto. Hal ini mengakibatkan adanya persaingan antar pusat kuliner, dan Pratistha Harsa membutuhkan strategi pengembangan agar semakin dikenal masyarakat Purwokerto dan sekitarnya. Pada dasarnya kegiatan relokasi memiliki dampak positif dan negatif baik dilihat dari sisi lingkungan sosial yaitu persepsi keamanan, kebersihan, penerangan dan kemudahan terhadap para pedagang di Pratistha Harsa dan juga bagi pelaku ekonomi lainnya (konsumen dan pemerintah). Uniknya, peraturan daerah Kabupaten Banyumas Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima masih berlaku sedangkan yang menjadi obyek dari perda tersebut sudah menempati tempat baru tanpa menggunakan perda. Perda yang ada dibuat tanpa melibatkan partisipasi masyarakat yang memadai.

Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan Perda masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang

dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Perda. Sementara dalam tahap perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari pemerintah atau oleh panitia khusus dari DPRD. Terdapat 8 prinsip yang diungkapkan oleh Rival G. Ahmad mengenai Rekonstruksi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, yaitu: ⁴¹

Adanya kewajiban publikasi yang efektif.

Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesabel.

Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan.

Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah.

Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan RaPerda.

Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan Perda tidak dilakukan secara partisipatif.

Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan RaPerda dan diseminasi Perda yang telah dilaksanakan.

Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya *good governance* oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik

Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, hlm. 89

pelaksanaan *good governance* adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.⁴²

Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentukan Perda yaitu melakukan penelitian terpadu sebelum perancangan Perda, menggelar rapat dengar pendapat umum materi yang akan diajukan dan memberi kesempatan warga mengikuti persidangan di Kantor DPRD (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan Perda). Apabila pemerintah telah memenuhi kewajiban untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat, maka masyarakat harus mampu secara aktif dan efektif menggunakan haknya untuk melakukan pengawasan, memantau DPRD atau Partai politik sehingga masyarakat dapat menjadi kekuatan kontrol tersendiri.⁴³

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk meneliti tentang **”Rekonstruksi Bentuk-Bentuk Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Berbasis Nilai Keadilan (Studi Kasus Penataan Pedagang Kaki Lima Di Banyumas)”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian pada bagian latar belakang masalah, dapat dirumuskan permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

Hetifah Sj Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hlm. 3.

Suwidi Tono. 2003. *Kita Lebih Bodoh dari Generasi Soekarno-Hatta*. Vision 03 Jakarta, hlm. 185.

Bagaimana pelaksanaan bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah ?

Bagaimana kelemahan-kelemahan bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah saat ini ?

Bagaimana rekonstruksi peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang berbasis nilai keadilan?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

Untuk menganalisis pelaksanaan bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah saat ini?.

Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan regulasi bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah saat ini.

Untuk menemukan Rekonstruksi regulasi bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang berbasis nilai keadilan.

Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai sumbangan pemikiran untuk pengembangan dan pembaharuan hukum terutama dalam hal peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah berbasis nilai keadilan dan dapat memberikan manfaat bagi penelitian dalam bidang hukum tata negara untuk selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat maupun para praktisi hukum dan juga berbagai kalangan yang menaruh perhatian terhadap persoalan-persoalan Peraturan Daerah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi/sumbangan pemikiran bagi semua pihak, untuk mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, karena Peraturan Daerah merupakan payung hukum bagi berjalannya pemerintahan di daerah.

Kerangka Konseptual

Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam *Black Law Dictionary* berasal dari kata *Reconstruction* yang artinya: *Act of constructing again. It presupposes the nonexistence of the thing to be reconstructed, as an entity; that the thing before existing has lost its entity.*⁴⁴ Rekonstruksi dirumuskan secara umum sebagai penyusunan kembali ataupun usaha untuk memeriksa kembali kejadian yang sebenarnya terhadap suatu delik yang dilakukan dengan mengulangi kembali peragaannya sebagaimana kejadian yang sebenarnya. Hal ini dilakukan baik oleh penyidik ataupun oleh hakim untuk memperoleh keyakinan.⁴⁵ Dalam Bahasa Belanda rekonstruksi disebut sebagai *reconstructie* yang berarti pembinaan/pembangunan baru, pengulangan suatu kejadian. Misalnya Polisi mengadakan rekonstruksi dari suatu kejahatan yang telah terjadi

Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, hlm. 1272
Andi Hamzah, 1989, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.88

untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai jalannya kejahatan tersebut.⁴⁶

Menurut Barda Nawawi Arief, bahwa rekonstruksi hukum pada hakikatnya adalah suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio politik, sosio filosofi dan sosio kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum pidana.⁴⁷

Peran Serta atau Partisipasi Publik

Sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik, dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami pemaknaan yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana yang dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang, dan yang akan datang.

Lebih lanjut Rival G. Ahmad yang mengacu kepada pendapat Arenstein, menyusun model yang dapat membantu untuk menilai tingkat partisipasi dalam suatu proses pembentukan kebijakan atau peraturan secara umum Perundang-Undangan/Peraturan Daerah. Secara umum ada tiga derajat partisipasi masyarakat:

J.C.T Simorangkir, 2007, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.144
Sri Endah Wahyuningsih, 2012, *Mata Kuliah Penunjang Disertasi, Perbandingan Hukum Pidana dari perspektif Religious Law System*, UNISSULA Press, hlm. 47

Tidak partisipatif (*Non participation*);

Derajat semu (*Degrees of tokenism*); dan

Kekuatan masyarakat (*Degrees of citizen power*)⁴⁸

Lebih lanjut dikatakannya “dasar penentuan derajat, bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program dilaksanakan oleh negara tetapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut. Derajat terbawah terdiri dari dua tingkat partisipasi, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Dalam tingkat ini partisipasi hanya bertujuan untuk menata masyarakat dan mengobati luka yang timbul akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintahan. Tidak ada niatan sedikit pun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kegiatan atau program pemerintah. Derajat menengah (yang semu) terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yaitu: pemberitahuan (*informing*); konsultasi (*consultation*); dan peredaman (*placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi, masyarakat sudah bisa mendengar (tingkat pemberitahuan) dan didengar (tingkat konsultasi), namun begitu tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil sebuah kebijakan publik. Sedangkan pada tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat pada umumnya khususnya yang rentan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan

Rival G. Ahmad dkk, 2003, *Dan Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan Partisipatif dalam Jurnal Hukum Jentera Edisi ke 2 Tahun 2003, PSHK, Jakarta*, hal. 108.

hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan. Derajat tertinggi terdiri dari tiga tingkat partisipasi, yakni kemitraan (*partnerships*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*citizen control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk yang rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil, dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan penguasa tradisional dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai (tingkat delegasi kekuasaan). Sehingga pada tahap akhir partisipasi masyarakat telah sampai pada puncaknya, yaitu ketika masyarakat secara politik maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses, pembentukan, pelaksanaan, dan kebijakan tersebut (tingkat kendali masyarakat).⁴⁹

Peraturan Daerah

Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa legislasi nasional dan legislasi daerah sebagai kegiatan dalam menghadapi reformasi hukum, yang akhir-akhir ini banyak undang-undang dan peraturan daerah mengalami perubahan, karena adanya perubahan sosial masyarakat. Pada awal reformasi hingga sekarang, banyak keseluruhan (umum). Demikian juga dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Propinsi, Kabupaten/ Kota tentunya dikeluarkan suatu PERDA termasuk berbagai “

⁴⁹Hamzah Halim, Op.cit, hlm. 124-125

peraturan kebijakan (*beleidsregels*) yang bersumber dari fungsi “ eksekutif (negara), hanya berlaku pada suatu daerah tertentu, dan tidak mengikat secara umum serta jumlah dan bentuknya lebih tidak mudah diperkirakan dan tidak mudah diikuti.⁵⁰

Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 butir ke-8, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/ Kota adalah “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/WalikotaPeraturan”. Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah adalah “Peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten /Kota”.

Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima atau yang biasa disingkat dengan kata PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Secara “etimologi” atau bahasa, pedagang biasa diartikan sebagai jenis pekerjaan yang berkaitan dengan jual beli. Pedagang adalah orang yang bekerja dengan cara membeli suatu barang yang kemudian barang tersebut dijual kembali dengan harga yang lebih tinggi sehingga mendapat keuntungan dari barang tersebut. Kaki lima diartikan sebagai lokasi

Ibid.,hal. 85

berdagang yang tidak permanen atau tetap. Dengan demikian, pedagang kaki lima dapat diartikan sebagai pedagang yang tidak memiliki lokasi usaha yang permanen atau tetap. Sedangkan menurut kamus umum Bahasa Indonesia oleh W.J.S Poerwadarminta, istilah kaki lima adalah lantai yang diberi atap sebagai penghubung rumah dengan rumah, arti yang kedua adalah lantai (tangga) dimuka pintu atau di tepi jalan. Arti yang kedua ini lebih cenderung diperuntukkan bagi bagian depan bangunan rumah toko, dimana di jaman silam telah terjadi kesepakatan antar perencana kota bahwa bagian depan dari toko lebarnya harus sekitar lima kaki dan diwajibkan dijadikan suatu jalur dimana pejalan kaki dapat melintas. Namun ruang selebar kira-kira lima kaki itu tidak lagi berfungsi sebagai jalur lintas bagi pejalan kaki, melainkan telah berubah fungsi menjadi area tempat jualan barang-barang pedagang kecil, maka dari situlah istilah pedagang kaki lima dimasyarakatkan.⁵¹

Pedagang kaki lima merupakan salah satu jenis perdagangan dalam sektor informal, yakni operator usaha kecil yang menjual makanan, barang dan atau jasa yang melibatkan ekonomi uang dan transaksi pasar, hal ini sering disebut dengan sektor informal perkotaan Ciri-ciri umum pedagang kaki lima lebih lanjut dijelaskan oleh Kartono dkk sebagai berikut:⁵²

- a. Kelompok pedagang yang kadang sekaligus menjadi produsen, yaitu pedagang makanan dan minuman yang memasaknya sendiri

Dikutip dari https://www.academia.edu/11397299/Pedagang_Kaki_Lima diunduh pada tanggal 11 Desember 2019
Alisjahbana, 2006, *Marginalisasi Sektor Informal Perkotaan*, Surabaya, ITS press, hal.

- b. Pedagang kaki lima memberikan konotasi bahwa mereka umumnya menjual dagangannya di atas tikar di pinggir jalan, di depan toko, maupun dengan menggunakan grobak dorongan kecil dan kios kecil
- c. Pedagang kaki lima umumnya menjual dagangannya secara eceran
- d. Pedagang kaki lima umumnya bermodal kecil
- e. Kualitas dagangan yang dijual relatif rendah, bahkan ada pedagang yang khusus menjual barang cacat dengan harga sangat rendah
- f. Omzet penjualan pedagang kaki lima tidak besar dan cenderung tidak menentu
- g. Para pembeli umumnya berdaya beli rendah
- h. Umumnya pedagang kaki lima merupakan usaha “family enterprise”, artinya anggota keluarga juga turut membantu dalam usaha tersebut
- i. Mempunyai sifat “one man enterprise”, yaitu usaha yang hanya dijalankan oleh satu orang
- j. Memiliki ciri khas yaitu terdapat sistem tawar-menawar antara pembeli dan pedagang
- k. Sebagian Pedagang Kaki Lima melakukan usahanya secara musiman, sering kali jenis dagangannya berubah-ubah
- l. Pedagang Kaki Lima umumnya menjual barang yang umum, jarang menjual barang yang khusus
- m. Anggapan bahwa para Pedagang Kaki Lima ini merupakan kelompok yang menduduki status sosial terendah dalam masyarakat
- n. Pedagang Kaki Lima tidak memiliki jam kerja yang tetap

kesamaan atau kesetaraan dan hanya bisa dipahami dalam kerangkanya. Dalam wilayah keadilan distributif, hal yang penting ialah bahwa imbalan yang sama-rata diberikan atas pencapaian yang sama rata. Pada yang kedua, yang menjadi persoalan ialah bahwa ketidaksetaraan yang disebabkan oleh, misalnya, pelanggaran kesepakatan, dikoreksi dan dihilangkan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁵⁴

Di sisi lain, keadilan korektif berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Jika suatu pelanggaran dilanggar atau kesalahan dilakukan, maka keadilan korektif berusaha memberikan kompensasi yang memadai bagi pihak yang dirugikan; jika suatu kejahatan telah dilakukan, maka hukuman yang sepatutnya perlu diberikan kepada si pelaku. Bagaimanapun, ketidakadilan akan mengakibatkan terganggunya “kesetaraan” yang sudah mapan atau telah terbentuk. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan tersebut.

Ibid., hal. 25

Dari uraian ini nampak bahwa keadilan korektif merupakan wilayah peradilan sedangkan keadilan distributif merupakan bidangnya pemerintah.⁵⁵

Dalam membangun argumennya, Aristoteles menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Karena, berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.⁵⁶

b. Keadilan Sosial *ala* John Rawls

John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* menjelaskan teori keadilan sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosial-ekonomis dalam prinsip perbedaan menuju

Ibid.,
Ibid., hal. 26-27

pada ketidaksamaan dalam prospek seorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas. Sementara itu, the *principle of fair equality of opportunity* menunjukkan pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapat dan otoritas. Mereka inilah yang harus diberi perlindungan khusus.

Rawls mengerjakan teori mengenai prinsip-prinsip keadilan terutama sebagai alternatif bagi teori utilitarisme sebagaimana dikemukakan Hume, Bentham dan Mill. Rawls berpendapat bahwa dalam masyarakat yang diatur menurut prinsip-prinsip utilitarisme, orang-orang akan kehilangan harga diri, lagi pula bahwa pelayanan demi perkembangan bersama akan lenyap. Rawls juga berpendapat bahwa sebenarnya teori ini lebih keras dari apa yang dianggap normal oleh masyarakat. Memang boleh jadi diminta pengorbanan demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan ini pertama-tama diminta dari orang-orang yang sudah kurang beruntung dalam masyarakat. Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi

golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.⁵⁷

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung. Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat hal-hal utama kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal: *Pertama*, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik

Damanhuri Fattah, 2013, *Teori Keadilan Menurut Joh Rawls*, Jurnal TAPIS Vol.9 No.2 Juli-Desember 2013, hal. 34-35

yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus memposisikan diri sebagai pemandu untuk mengembangkan kebijakan-kebijakan untuk mengoreksi ketidak-adilan yang dialami kaum lemah. Rawls mengemukakan tiga macam kebenaran bagi prinsip keadilan yang ia bangun, dua diantaranya pada daya penilaian moral yang sungguh dipertimbangkan, dan yang ketiga berdasar apa yang ia sebut sebagai interpretasi.⁵⁸

c. Teori Keadilan Islam

Gagasan Islam tentang keadilan dimulai dari diskursus tentang keadilan ilahiah, apakah rasio manusia dapat mengetahui baik dan buruk untuk menegakkan keadilan dimuka bumi tanpa bergantung pada wahyu atau sebaliknya manusia itu hanya dapat mengetahui baik dan buruk melalui wahyu (Allah). Pada optik inilah perbedaan-perbedaan teologis di kalangan cendekiawan Islam muncul. Perbedaan-perbedaan tersebut berakar pada dua konsepsi yang bertentangan mengenai tanggung jawab manusia untuk menegakkan keadilan ilahiah, dan perdebatan tentang hal itu melahirkan dua mazhab utama teologi dialektika Islam yaitu: mu`tazilah dan asy`ariyah.

Tesis dasar Mu`tazilah adalah bahwa manusia, sebagai yang bebas, bertanggung jawab di hadapan Allah yang adil. Selanjutnya, baik dan buruk merupakan kategori-kategori rasional yang dapat

John Rawls, 1980 , "*Kantian Constructivism in Moral Theory*", The Journal of Philosophy, LXXVII (September 1980), hal. 560.

diketahui melalui nalar – yaitu, tak bergantung pada wahyu. Allah telah menciptakan akal manusia sedemikian rupa sehingga mampu melihat yang baik dan buruk secara obyektif. Ini merupakan akibat wajar dari tesis pokok mereka bahwa keadilan Allah tergantung pada pengetahuan obyektif tentang baik dan buruk, sebagaimana ditetapkan oleh nalar, apakah sang Pembuat hukum menyatakannya atau tidak. Dengan kata lain, kaum Mu`tazilah menyatakan kemujaraban nalar naluri sebagai sumber pengetahuan etika dan spiritual, dengan demikian menegakkan bentuk obyektivisme rasionalis.⁵⁹

Pendirian Mu`tazilah tentu mendapat tentangan. Kaum Asy`ariah menolak gagasan akal manusia sebagai sumber otonomi pengetahuan etika. Mereka mengatakan bahwa baik dan buruk itu adalah sebagaimana Allah tentukan, dan adalah angkuh untuk menilai Allah berdasarkan kategori-kategori yang diberikan-Nya untuk mengarahkan kehidupan manusia. Bagi kaum Mu`tazilah tidak ada cara, dalam batas-batas logika biasa, untuk menerangkan hubungan kekuasaan Allah dengan tindakan manusia. Lebih realistis untuk mengatakan bahwa segala sesuatu yang terjadi merupakan hasil kehendak-Nya, tanpa penjelasan atau pembenaran. Namun, penting untuk membedakan antara tindakan manusia yang bertanggung jawab dan gerakan-gerakan yang dinisbahkan kepada hukum-hukum alam. Tanggung jawab manusia bukan merupakan hasil pemilihan bebas,

⁵⁹Mumtaz Ahmad (ed), 1994, *Masalah-Masalah Teori politik Islam*, Bandung: Mizan, 1994, hal. 154-155.

suatu fungsi yang, menurut Mu`tazilah, menentukan cara bertindak yang dihasilkan. Namun hanya Allah semata-mata yang menciptakan segala tindakan secara langsung. Tetapi, dalam beberapa tindakan, suatu kualitas tindakan sukarela digantikan kehendak Allah, yang menjadikan seseorang sebagai wakil sukarela dan bertanggung jawab. Karenanya, tanggung jawab manusia merupakan hasil kehendak ilahiah yang diketahui melalui bimbingan wahyu. Kalau tidak, nilai-nilai tidak memiliki dasar selain kehendak Allah yang mengenai nilai-nilai itu.⁶⁰

Konsepsi Asy`ariah tentang pengetahuan etika ini dikenal sebagai subyektivisme teistis, yang berarti bahwa semua nilai etika tergantung pada ketetapan-ketetapan kehendak Allah yang diungkapkan dalam bentuk wahyu yang kekal dan tak berubah. Kedua pendirian teologis tersebut berdasarkan pada penafsiran ayat-ayat Al-Quran, yang mempunyai pandangan kompleks tentang peranan tanggung jawab manusia dalam mewujudkan kehendak ilahiah di muka bumi. Di satu pihak, al-Quran berisikan ayat-ayat yang mendukung penekanan Mu`tazilah pada tanggung jawab penuh manusia dalam menjawab panggilan bimbingan alamiah maupun wahyu. Di lain pihak, juga memiliki ayat-ayat yang dapat mendukung pandangan Asy`ariah tentang kemahakuasaan Allah yang tak memberi manusia peranan dalam menjawab bimbingan ilahiah. Betapapun, Al-

Ibid., hal.156

Quran mempertimbangkan keputusan dan kemahakuasaan ilahiah dalam masalah bimbingan.

Sesungguhnya, konsep bimbingan natural atau universal mempunyai implikasi-implikasi yang lebih luas daripada mempertunjukkan eksistensi kapasitas kemauan dalam jiwa manusia⁶¹, dan membuktikan tanggung jawab manusia dalam mengembangkan pengertian tajam persepsi moral dan spiritual serta motivasi, yang akan membawa kepada penegakan keadilan di muka bumi. Nampak bahwa Al-Quran menganggap manusia seluruhnya sebagai satu bangsa berhubung dengan bimbingan unuversal sebelum bimbingan khusus melalui para Nabi diturunkan, dan dengan demikian menganggap mereka semua secara bersama-sama bertanggung jawab untuk menegakkan keadilan:

“Manusia adalah umat yang satu; maka Allah mengutus para Nabi, sebagai pemberi kabar gembira dan pemberi peringatan, dan Ia menurunkan bersama mereka Kitab dengan benar, untuk memberi keputusan di antara manusia tentang perkara yang mereka perselisihkan.”⁶²

Berdasarkan bimbingan universal, maka dapat dibicarakan tentang dasar-dasar natural-moral tingkah laku manusia di dalam Al-Quran. Ayat-ayat tersebut menunjuk kepada watak moral yang universal dan obyektif yang membuat semua manusia diperlakukan secara sama dan sama-sama bertanggung jawab kepada Allah.

Dengan kata lain, perintah-perintah moral tertentu jelaslah

QS. Asy Syams ayat 7
QS. Al Baqarah ayat 213

didasarkan pada watak umum manusia dan dianggap sebagai terlepas dari keyakinan-keyakinan spiritual tertentu, meskipun semua bimbingan praktis pada akhirnya berasal dari sumber yang sama, yaitu, dari Allah. Karena itu, penting untuk menekankan dalam konteks al-Quran, bahwa gagasan keadilan teistis menjadi relevan dengan mapannya tatanan sosial, karena secara logis membangkitkan keadilan obyektif universal yang mendarah daging dalam jiwa manusia. Dalam satu ayat yang sangat penting artinya, Al-Quran mengakui watak obyektif dan universalitas keadilan yang disamakan dengan perbuatan-perbuatan baik (kebajikan-kebajikan moral), yang mengatasi masyarakat-masyarakat agama yang berlainan dan memperingatkan umat manusia untuk “tampil dengan perbuatan-perbuatan baik”:

“Untuk tiap-tiap umat di antara kamu (umat religius) Kami berikan aturan dan jalan (tingkah laku). Apabila Allah menghendaki, niscaya kamu dijadikan-Nya satu umat (berdasarkan pada aturan dan jalan itu), tetapi, (ia tidak melakukan demikian). Allah hendak menguji kamu terhadap pemberian-Nya kepadamu. Oleh karena itu, berlomba-lombalah (yaitu, bersaing satu samalain) dalam berbuat baik. Karena Allah-lah kamu semua akan kembali, lalu Ia akan memberitahukan kepadamu (kebenaran) mengenai apa yang kamu perselisihkan itu.”⁶³.

Terhadap suatu asumsi yang jelas dalam ayat ini bahwa semua umat manusia harus berusaha keras menegakkan suatu skala keadilan tertentu, yang diakui secara obyektif, tak soal dengan perbedaan keyakinan-keyakinan religius. Cukup menarik, manusia yang ideal

QS Al Maaidah ayat 48

disebutkan sebagai menggabungkan kebajikan moral tersebut dengan kepasrahan religius yang sempurna. Bahkan, *“barangsiapa menyerahkan diri kepada Allah, sedang ia berbuat baik, maka baginya pahala pada sisi Tuhannya, dan tidak ada kekhawatiran bagi mereka, dan tidak pula mereka bersedih hati”*.⁶⁴

Jelaslah, disini kita mempunyai dasar yang jelas untuk membedakan antara keadilan obyektif dan teistis, dimana keadilan obyektif diperkuat lagi oleh tindakan-religius kepatuhan kepada Allah. Dalam bidang keadilan obyektif universal, manusia di perlakukan secara sama dan memikul tanggung jawab yang sama untuk menjawab bimbingan universal. Lagi pula, tanggung jawab moral asasiyah semua manusia pada tingkat bimbingan universal inilah yang membuatnya masuk akal untuk mengatakan bahwa Al-Quran menunjukkan sesuatu yang sama dengan pemikiran barat tentang hukum natural, yang merupakan sumber keadilan positif dalam masyarakat yang berdasarkan persetujuan yang tak di ucapkan atau oleh tindakan resmi. Karena Al-Quran mengakui keadilan teitis dan obyektif, maka mungkin untuk mengistilalkannya keadilan natural dalam arti yang dipakai oleh Aristoteles – yaitu, suatu produk dari kekuatan natural bukan dari kekuatan sosial.

Para sarjana seringkali menyamakan keadilan Ilahiah dengan keadilan natural, tetapi, tidak seperti pakar-pakar hukum natural yang

QS Al Baqarah ayat 112

memperhatikan hubungan keadilan dengan masyarakat, faqih-faqih memusatkan usaha mereka pada konsep keadilan dalam kaitannya dengan kehendak Tuhan dan menghubungkannya dengan nasib manusia. Alim-alim tersebut berpendapat bahwa keadilan Ilahiah merupakan tujuan akhir dari wahyu islam, yang diungkapkan dalam bentuk awalnya dalam hukum-hukum islam yang suci (syari`ah).⁶⁵

Teori Negara Kesejahteraan

Konsepsi Negara Hukum mengalami perkembangan sejak awal diperkenalkan. Hingga Abad Pertengahan (abad ke-14 sampai abad ke-15) negara-negara di Eropa Barat belum mengenal adanya pembagian kekuasaan (*separation of power*). Pada waktu itu kekuasaan negara disentralisir dalam tangan raja kemudian ditangan birokrasi kerajaan.⁶⁶ Bentuk negara seperti ini biasa disebut *political state*. Dalam praktiknya *political state* melahirkan kekuasaan yang absolute dan kesewenangan-wenangan yang dilakukan oleh raja. Hal tersebut mengakibatkan munculnya pemikiran untuk mengurangi kekuasaan raja, karena pemberian kewenangan mutlak kepada satu tangan dianggap gagal dalam menjalankan pemerintahan. Kegagalan yang dialami oleh konsep *political state* ini kemudian melahirkan suatu gagasan yang menempatkan pemerintah hanya sebagai penjaga kemanan dan ketertiban (*legal state*).

Dalam perjalanannya, konsep *legal state* mengalami nasib yang sama dengan konsep *political state*. Kegagalan yang dialami konsep *legal*

Mumtaz Ahmad (ed), *Op.cit.*, hal. 157-162
Bachsani Mustafa, 1990, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.1

state atau negara penjaga malam ini kemudian melahirkan suatu gagasan baru yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).⁶⁷

Dalam perkembangan pemikiran negara hukum, konsepsi *nachtwakerstaat* (negara penjaga malam) tidak lagi dianut. Pada saat ini sesuatu yang tak bisa terelakkan terlebih bagi negara yang lahir pada penghujung abad ke-XX adalah keterlibatan negara melalui pemerintah dalam kehidupan warga negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*welfarestate*). Menurut Philipus M. Hadjon, hal

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.⁶⁸ Artinya, negara dalam segala akifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *Welfarestate* atau

Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 45-46

Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung, hal 225.

negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie Ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari paham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.

Dalam perspektif hukum, Wilhelm Linstedt berpendapat : *Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation.*⁶⁹

Dalam pemahaman ini, Wilhelm Linstedt nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai *Social Welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Linsteds mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan ini maka dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan dalil-dalilnya dan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi

Ibid., hal.9

dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Kunci pokok dalam negara kesejahteraan adalah isu mengenai jaminan kesejahteraan rakyat oleh negara. Mengenai hal ini, Jurgen Habermas berpendapat bahwa jaminan kesejahteraan seluruh rakyat merupakan hal pokok bagi negara modern. Selanjutnya menurut Habermas, jaminan kesejahteraan seluruh rakyat yang dimaksud *diwujudkan dalam perlindungan atas The risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*⁷⁰ Selanjutnya C.A. Kulp dan John W, resiko-resiko tersebut dikategorikan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang berisiko fundamental dan kelompok berisiko khusus.⁷¹

Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.⁷²

⁷⁰ Gianfranco Poggi, 1992, *The Development of the Modern State* "Sociological Introduction, California: Stanford University Press, hal. 126.

Sentanoe Kertonegoro, 1987, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Cet, II . Mutiara Sumber Widya, Jakarta, hal 7.
Ibid.

Dengan demikian, dalam hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebagai negara kesejahteraan.

Teori Legislasi

Teori legislasi diarahkan pada pergulatan pemikiran soal penguatan peran masyarakat sebagai bagian dari upaya *decentralised power*, melalui kritik terhadap negara dengan konstitusional modern yang selalu eksklusif memperbincangkan diskursus pembentukan hukum di level negara, bukan sebaliknya memperkuat peran publik yang non-negara untuk terlibat dalam proses legislasi. Penggalan secara lebih nyata teori-teori legislasi dalam teori legisprudence kritis menjadi pekerjaan serius soal demokratisasi ketatanegaraan ke depan melalui pengembangan model-model *decentralised power*.⁷³

Lon Fuller salah seorang tokoh terkemuka dalam teori legislasi juga menekankan isi pada hukum positif. Untuk mengenal hukum

Haryatmoko, 2003. *Etika, Politik dan Kekuasaan*, Kompas, Jakarta. hlm. 19

sebagai system maka harus dicermati apakah ia memenuhi delapan azas atau *principles of legality* berikut ini : 1) Sistem hokum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*; 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan; 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut; 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti; 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain; 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; 7) Peraturan tidak boleh sering dirubahubah; 8) Harus ada konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Pada waktu Fuller mengajukan delapan prinsip hukum yang terkenal itu, maka pada saat itu muncul dengan jelas moral sebagai paradigma. Menurut Fuller hukum tidak dapat diterima sebagai hukum, kecuali apabila bertolak dari moralitas tertentu.⁷⁴

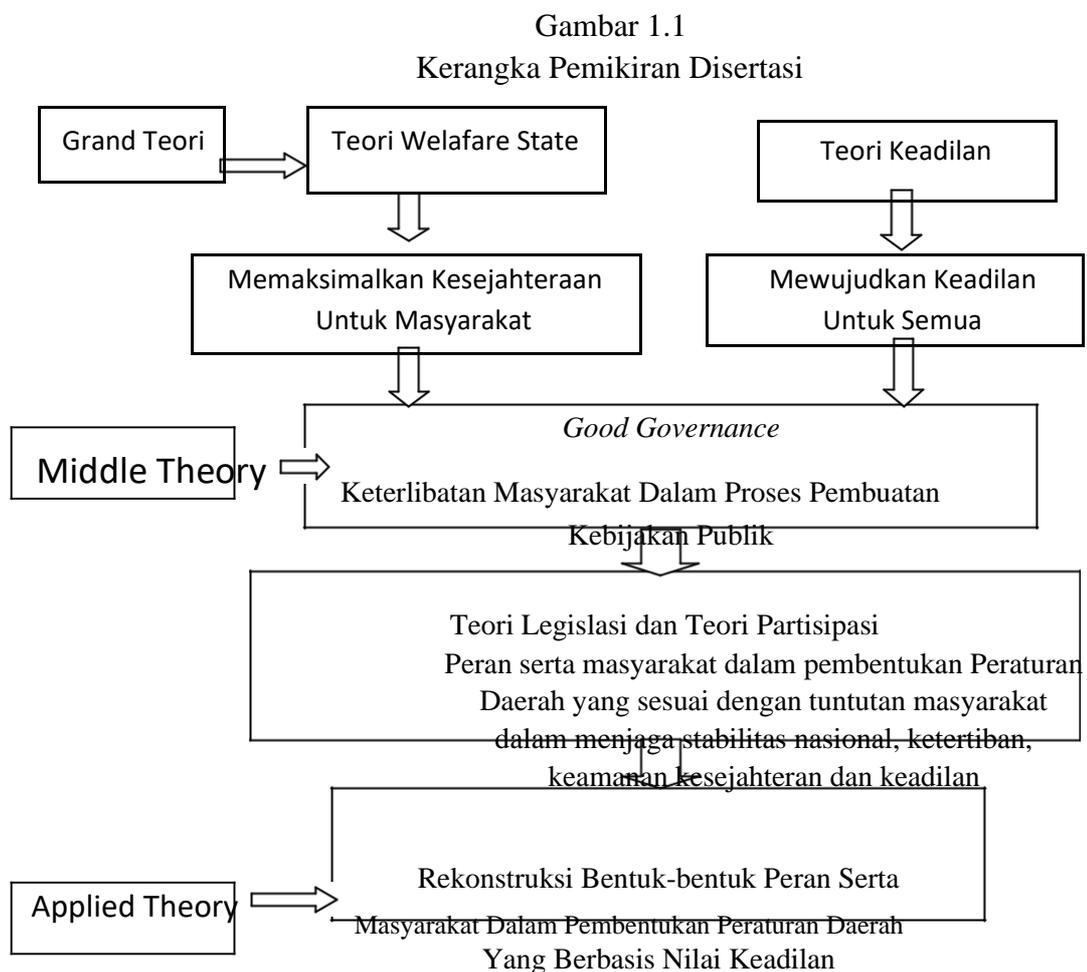
Peringkat analisis yang fundamental untuk menentukan baik buruknya aturan hukum atau sistem hukum adalah peringkat analisis moral. Lon Fuller membedakan muatan moral pada dua aspek, yakni aspek internal dan aspek eksternal⁷⁵. Aspek internal moralitas hukum, menunjuk pada aturan-aturan tekhnikal dari perwujudan hukum dalam aturan-aturan atau kaidah-kaidah hukum sebagai sarana yang memungkinkan aspek eksternal moralitas hukum dapat diwujudkan. Sedangkan aspek eksternal

Lon L. Fuller, 1969, *The Morality of law*, Yale University Press, hlm.65
B. Arief Sidharta, 2008, *Ethika Hukum*, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, hal. 8

moralitas hukum, menunjuk pada tuntutan moral terhadap hukum yang harus dipenuhi agar hukum berfungsi dengan baik dan adil. Titik tolaknya adalah asas tunggal pengakuan dan penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*), yang merupakan induk dari asas-asas hukum lainnya. Asas ini mengimplikasikan hak tiap manusia individual untuk menjadi dirinya secara utuh. Hak ini adalah hak yang sangat fundamental.

G. Kerangka Pemikiran Disertasi

Kerangka pemikiran disertasi ini dapat dibuat dalam bentuk bagan berikut ini.



Metode Penelitian

Paradigma Penelitian

Paradigma yang digunakan di dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivis, karena paradigma ini dimaksudkan untuk menghasilkan suatu rekonstruksi pemikiran atau gagasan serta teori baru, untuk menyempurnakan pemikiran dan gagasan serta teori yang ada sebelumnya atau sama sekali baru. Pengertian paradigma menurut Patton dalam Tahir⁷⁶ adalah:

“A paradigm is a world view, a general perspective , a way of breaking down the complexity of the real world. As such, paradigms are deeply embedded in the socialization of adherents and practitioners: paradigms tell them what is important, legitimate, and reasonable. Paradigms are also normative, telling the practitioner what to do without the necessity of long existential or epistemological consideration. But it is this aspect of paradigms that constitutes both their strength and their weakness-their strength in that it makes action possible, their weakness in that the very reason for action is hidden in the unquestioned assumptions of the paradigm.”

Paradigma adalah pedoman yang menjadi dasar bagi para saintis dan peneliti di dalam mencari fakta – fakta melalui kegiatan penelitian yang dilakukannya.⁷⁷ Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Paradigma ini digunakan untuk mengungkap peran serta masyarakat dan hambatannya dalam merekonstruksi bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yang berbasis nilai keadilan.

⁷⁶Tahir, Muh, 2011. *Pengantar Metodologi Penelitian Pendidikan*.Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar, h.58

⁷⁷Arifin,Zainal, 2012, *Penelitian Pendidikan Metode dan Paradigma Baru*.Bandung:Rosdakarya, h.146

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio legal (*Socio Legal Approach*). Penggunaan pendekatan penelitian ini didasarkan pada permasalahan yang ada hendak mencari makna yang mendalam dan rinci terhadap fenomena yang diteliti. Pendekatan ini dimaksudkan sebagai penerapan dan pengkajian hubungan aspek hukum dengan aspek non hukum dalam bekerjanya hukum di masyarakat. Penelitian hukum yang sosiologis mengikuti pola penelitian ilmu-ilmu sosial khususnya sosiologi sehingga penelitian ini disebut *sociological research*.⁷⁸ Penelitian ini untuk mengungkap peran serta masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah yang berbasis nilai keadilan.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis,⁷⁹ artinya bahwa penelitian ini menggambarkan bagaimana suatu ketentuan hukum dalam konteks teori-teori hukum yang dalam pemaparannya menggambarkan tentang berbagai persoalan yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah yang berbasis nilai keadilan.

Sumber dan Metode Pengumpulan

Data. a). Sumber Data

1). Data Primer

Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta. hlm. 35.

Soerjono Soekanto, 1995, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 12

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumber pertamanya.⁸⁰ Data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan.

2). Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang biasanya telah tersusun dalam bentuk dokumen-dokumen⁸¹ Data sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi dokumen pembentukan Peraturan Daerah, peraturan perundang-undangan serta bahan-bahan hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, buku-buku, laporan hasil diskusi dan internet.

Data Sekunder terdiri dari :

(a). Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer meliputi:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPR RI Tahun 2003

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009

tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah.

Sumadi Suryabrata. 1992. *Metode Penelitian*. Rajawali Press. Jakarta. hlm. 84.

⁸¹*Ibid.* hlm. 85.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015
Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23
Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018
tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan
Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat
Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120
Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

(b). Bahan Hukum Sekunder

Terdiri dari pendapat hukum yang diperoleh melalui buku-buku,
majalah, internet, jurnal, makalah, hasil penelitian, opini para praktisi
hukum dan ahli hukum

(c). Bahan Hukum Tersier

Kamus terdiri dari kamus bahasa Indonesia dan kamus hukum.

b). Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk keperluan penelitian ini dilakukan dalam
dua tahap. Pertama, penelusuran literatur dan inventarisasi
permasalahan dari berbagai sumber kepustakaan. Penelusuran literatur
termasuk dengan melakukan kajian normatif terhadap teks peraturan
perundang-undangan terkait serta dokumen atau naskah-naskah dan
berita acara persidangan. Kedua, wawancara dengan pihak-pihak terkait

terhadap proses serta agenda-agenda penyusunan dan pembahasan pembentukan Peraturan Daerah.

Metode penentuan sampel menggunakan *purposive non random sampling*, yaitu hal-hal yang menyangkut regulasi dan institusi dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda. Informasi digali berdasarkan kualifikasi keilmuan dan pengetahuan, peneliti cenderung memilih informan yang dianggap mengetahui dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data serta mengetahui secara mendalam tentang permasalahan yang akan diteliti. Menurut Sutopo dengan teknik ini akan lebih mampu menangkap kedalaman data dalam menghadapi realita yang tidak tunggal⁸² yaitu tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah berbasis nilai keadilan. Informan dalam penelitian ini yaitu Biro Hukum, Setwan, Pimpinan DPRD, Akademisi, Dunia Usaha dan Tokoh Masyarakat.

Wawancara dilakukan langsung kepada Informan penelitian. Untuk mendapatkan data yang akurat dipilih metode teknik pengambilan data dengan wawancara bebas terpimpin. Dalam wawancara bebas terpimpin digunakan unsur kebebasan sehingga data yang di dapat secara wajar.

5. Metode Analisis Data

Sutopo, Heribertus. 1995. *Pengertian Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Pusat Penelitian UNS. Surakarta, hlm. 20.

Untuk menganalisis peran serta masyarakat dalam pembentukan Perda yang berbasis keadilan, hasil temuan dalam penelitian yang dianalisis sebagai berikut.

a). Data Sekunder

Data sekunder terdiri atas berbagai produk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peran saerta masyarakat, dari tingkat UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sampai peraturan daerah dianalisis secara deduktif.

b). Data Primer

Data primer diperoleh dari observasi dan wawancara dari berbagai instansi terkait dengan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, untuk mengetahui efektif tidaknya peraturan perundangan yang diperoleh dari bahan hukum primer. Data dan Bahan hukum yang diperoleh dianalisa dengan menggunakan metode *Deskriptif kualitatif*. Penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁸³ Data dan bahan hukum yang diperoleh dibahas dan dijabarkan berdasarkan kaidah-kaidah, teori-teori dan doktrin-doktrin hukum serta pengertian hukum, khususnya dalam hukum tata negara.

Orisinalitas Disertasi

⁸³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13–14.

Penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah cukup banyak dilakukan. Namun demikian, peneliti belum menemukan penelitian yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbasis nilai keadilan. Beberapa penelitian sebelumnya yang dapat peneliti temukan sebagai berikut.

Tabel 1.1
Perbandingan Penelitian Yang Telah Dilakukan

No	Judul, Waktu Tempat	Nama, dan	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
1	Legislasi Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik Dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Di Jawa Timur. Desertasi. Program Doktor Ilmu Hukum.	Dalam Dalam Timur. Program Ilmu	1) Proses pembentukan Peraturan Daerah sekaligus untuk menganalisis terjadinya interaksi politik dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur ditinjau dari perspektif demokrasi. 2) Konsep ideal legislasi Peraturan Daerah dalam perspektif demokrasi	1. Interaksi politik dalam proses pembentukan Perda (proses saling pengaruh mempengaruhi serta saling meminta dan memberi dan saling intervensi antara pihak-pihak yang yang memiliki kekuasaan legislasi dalam proses pembentukan Perda). Interaksi politik dalam proses pembentukan Perda ini secara intensif terjadi pada tahap pembahasan RaPerda, khususnya terjadi pada saat rapat kerja antara Pansus DPRD dengan tim SKPD/tim eksekutif. Interaksi politik dalam

No	Judul, Waktu Tempat	Nama, dan	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
	Diponegoro Semarang 2008	tahun		<p>pembentukan Perda jika dikaji dari perspektif demokrasi cenderung mencerminkan demokrasi elitis/oligarkis. Kerangka konsep ideal legislasi Perda yang berdasarkan pada perspektif demokrasi elitis-polulis tersebut adalah: (a) elite daerah pada saat melakukan proses penyusunan Perda niscaya selalu melibatkan warga masyarakat lokal; (b) pada tahap perencanaan, elite daerah harus menyusun naskah akademik terlebih dahulu; (c) agar rumusan dalam Perda memenuhi syarat formal perundang-undangan, maka elite daerah harus dibantu oleh tenaga perancang Perda; (d) elite daerah harus menyebarluaskan setiap draf RaPerda kepada publik; (e) pada saat pembahasan di lembaga legislatif daerah, maka elite daerah harus mengundang dan melibatkan sebanyak mungkin elemen masyarakat; (f) sebelum disetujui dan ditetapkan menjadi Perda, elite daerah hendaknya melakukan konsultasi</p>

No	Judul, Nama, dan Waktu Tempat	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
			<p>publik dan uji publik terlebih dahulu; (g) jika ada perbaikan maupun pembatalan dari Gubernur maupun dari pemerintah pusat, maka harus dimintakan pendapat kembali kepada masyarakat setempat.</p>
2	<p>Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan Melalui Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pembentukan Peraturan Daerah Di Provinsi DIY Dan Kalsel)</p> <p>Oleh: Erlina</p> <p>Dipertahankan dalam sidang Guru Besar Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 2016</p>	<p>Perumusan Masalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana Implementasi Asas Persamaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang responsif gender. 2. Bagaimana strategi pembentukan peraturan daerah yang responsif gender 	<p>Disertasi ini dilatarbelakangi kewenangan daerah yang cukup besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di era otonomi daerah dalam bingkai negara hukum, termasuk membuat peraturan daerah dalam rangka pembangunan di daerah. Kondisi riil di daerah banyak menghasilkan peraturan yang menghambat pelaksanaan hak konstitusional perempuan. Bertujuan menemukan kerangka hukum yang memberikan landasan bagi terpenuhinya hak konstitusional perempuan melalui pembentukan peraturan daerah dengan :</p> <ol style="list-style-type: none"> a). Mengidentifikasi dan melakukan analisa terhadap konsep hak konsitusional perempuan sebelum dan sesudah perubahan UUD RI 1945; b). Mengidentifikasi dan melakukan analisa terhadap perda apakah sudah mengimplementasikan konsep hak konstitusional permnpuan, dan ;c). men-

No	Judul, Waktu dan Tempat	Nama, dan	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
				cari konsep yang ideal tentang pembentukan peraturan daerah yang dapat memenuhi konsep hak konstitusional perempuan.
3	<p>Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Bidang Pendidikan Di Jawa Tengah</p> <p>Oleh: Agus Suprijanto</p> <p>Dipertahankan dalam sidang Guru Besar Universitas Negeri Surakarta tahun 2017</p>		<p>Perumusan Masalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Pendidikan di Jawa Tengah ? 2. Bagaimana Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Pendidikan yang Partisipatif di Jawa Tengah ? 3. Bagaimana Solusi Untuk Mengatasi Problematika Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perda Pendidikan yang Partisipatif di Jawa Tengah ? 	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat di wilayah penelitian cukup rendah di seluruh tahapan. Problematika yang timbul terkait dengan partisipasi masyarakat lebih banyak disebabkan oleh terbatasnya akses dan kemampuan dari masyarakat maupun unsur perwakilannya untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam setiap proses-proses tersebut. Peneliti mengemukakan solusi optimalisasi partisipasi masyarakat pada setiap tahapan, dimana masyarakat dilibatkan secara aktif dari sejak awal proses pembentukan sampai dengan penyebarluasan. Solusi oleh peneliti ditekankan dalam bentuk model partisipasi masyarakat yang dibentuk atas generalisasi karakteristik problematika partisipasi masyarakat di wilayah penelitian. Disamping mewajibkan pemrakarsa untuk melibatkan partisipasi aktif masyarakat pada setiap</p>

No	Judul, Nama, Waktu dan Tempat	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
			<p>tahapan pembentukan perda, model ini juga menekankan penyusunan naskah akademik yang melibatkan pihak ketiga dengan kompetensi keahlian terkait materi di bidang pendidikan dan hukum. Model ini juga menekankan adanya hak evaluasi dari masyarakat untuk meminta agar proses pembentukan perda dihentikan sementara waktu untuk diperbaiki apabila dinilai tidak partisipatif, dengan harapan agar materi yang sedang dibahas ataupun keikutsertaan partisipasi masyarakat diperbaiki menjadi lebih baik.</p>
	<p>Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah</p> <p>Muhammad Suharjono</p> <p>Dipublikasikan pada DIH Jurnal Ilmu Hukum</p> <p>Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, Hal. 21 - 37</p>	<p>Bagaimana Prinsip-prinsip Pembentukan Perda dalam rangka Otonomi Daerah?</p> <p>Bagaimana Konsep Pembentukan Perda yang dapat mendukung Otonomi Daerah?</p>	<p>1. Prinsip pembentukan Perda dalam rangka otonom daerah, harus dilakukan sesuai dengan mekanisme atau proses yang telah ditentukan di dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di samping itu, juga harus mendasarkan pada asas-asas pembentukan Peraturan Daerah yang berlaku, mengingat asas merupakan roh atau nyawa dari sebuah peroduk perundang-undangan. Apabila</p>

No	Judul, Waktu Tempat	Nama, dan	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
				<p>dalam praktek ditemukan banyaknya Perda yang bermasalah, dikarenakan dalam pembentukan Perda dalam rangka otonomi daerah masih diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintah dan aturan yang berlaku, baik antara aturan yang lebih tinggi dengan aturan yang lebih rendah. Faktor lain juga diwarnai oleh kepentingan elit lokal yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah sebagai momentum untuk mencapai kepingan politiknya dengan cara memobilisasi massa dan mengembangkan sentimen kedaerahan seperti slogan "Putera Daerah" dalam pemilihan kepala daerah serta Terjadinya pemahaman yang keliru terhadap penerapan Politik Hukum, sehingga hal tersebut dijadikan sarana deal-deal politik dalam penuangan muatan materi suatu Perda.</p> <p>Konsep Perda yang dapat mendukung Otonomi Daerah, adalah konsep Perda yang dalam proses pembuatannya harus</p>

No	Judul, Waktu Tempat	Nama, dan	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
				<p>memperhatikan dan dimulai dari perencanaan, pemba hasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pemba hasan dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah akan lebih operasional apabila dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 136 sampai dengan 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademik dan harus disosialisasikan ke masyarakat untuk mendapatkan umpan balik. Muatan Perda seharusnya sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, dan mengakomodir aspi rasi masyarakat, sehingga</p>

No	Judul, Waktu Tempat	Nama, dan	Pokok Permasalahan	Hasil Penelitian
				diharapkan sesuai dengan semangat otonomi daerah

Dari tabel tersebut diatas dapat diketahui bahwa meskipun pada pokoknya menyangkut pembentukan perda akan tetapi penelitian diatas secara substantif sangat berbeda dengan penelitian disertasi ini yang meneliti tentang rekonstruksi peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang berbasis nilai keadilan, dalam hal ini PERDA Kabupaten Banyumas tentang Pemberdayaan dan Penataan Pedagang Kaki Lima dan PERBUP Tentang Penataan Pasar Prahista Harsa.

J. Sistematika Disertasi

Penyusunan dan pembahasan disertasi ini dibagi dalam 6 (enam) bab, yaitu : Bab I berupa **Pendahuluan** yang berisi Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Orisinalitas/Keaslian Penelitian dan Sistematika Disertasi.

Bab. II berupa **Tinjauan Kepustakaan** yang berisi tentang kebijakan hukum dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan, kebijakan partisipatif dalam penyusunan perda serta naskah akademik.

Bab III berupa **Pelaksanaan Bentuk-Bentuk Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Perda Saat Ini**, berisi tentang gambaran

Umum dan Profil Pedagang Kaki Lima Di Purwokerto, Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Purwokerto, Produk Hukum Daerah dan sinkronisasinya, serta Pelaksanaan Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat.

Bab IV berupa **Kelemahan Bentuk-Bentuk Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Perda** yang berisikan tentang perbandingan kebijakan terkait Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta dan Kota Yogyakarta membandingkan implementasinya, serta kelemahan substansi hukum partisipasi masyarakat Dalam Pembentukan Perda

Bab V berupa **Rekonstruksi regulasi bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah**, yang berisikan tentang bentuk peran serta masyarakat di Kota Bangkok, Singapura dan New Delhi. Bentuk peran serta masyarakat dalam pembuatan kebijakan serta rekonstruksi regulasi peran serta masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah (PERDA).

Bab VI merupakan penutup yang berisi kesimpulan, Rekomendasi dan implikasi kajian disertasi.