

BAB 1

A. Latar Belakang

Harapan dan keinginan dari pihak pemerintah untuk memberikan rasa keadilan bagi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sekaligus diharapkan akan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat khususnya dalam perumusan kebijakan yang menyangkut kepentingan umum di wujudkan dengan adanya Keterlibatan masyarakat dalam setiap menjalankan pembangunan yang dimulai dari pembuatan landasan yuridis berupa pembuatan peraturan daerah, dan pembuatan peraturan daerah itu sendiri diawali dari proses perancangan bahkan dalam proses pembahasan suatu produk hukum daerah yang mana merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada hakikatnya peranan masyarakat sangatlah besar dalam menyukseskan jalannya roda pemerintahan, hal tersebut bisa kita lihat saat masyarakat mendukung jalannya program pemerintah maka dengan sendirinya program tersebut akan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di buat oleh aparatur pemerintah. Demikian pula sebaliknya jika masyarakat kurang mendukung bahkan menolak rencana kerja dari pihak pemerintah hampir bisa di pastikan program kerja pemerintah tersebut akan menjadi sia sia. Walaupun pprogram kerja bisa di wujudkan namun tidak akan sesuai dengan harapan yang ingin di capai. Pemerintah dalam membuat rencana

kerja atau program kerja sebenarnya tujuannya hanya satu yaitu untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan rakyat dan mewujudkan rasa adil di tengah-tengah masyarakat, karena itulah jika yang menjadi sasaran adalah kesejahteraan dan keadilan di dalam kehidupan rakyat maka sudah selayaknya jika dalam proses pembuatan regulasi ataupun kebijakan baik di tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah di butuhkan dan diharuskan adanya keterlibatan bahkan peran serta aktif dari masyarakat. Hal tersebut di karenakan untuk mengetahui apa yang sebenarnya di butuhkan dan di harapkan oleh masyarakat. Tujuan dan tugas dari pemerintah memang hanya satu namun untuk mewujudkan tujuan tersebut tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Karena untuk mewujudkan secara konkrit batasan kesejahteraan minimal dari setiap warga negara tentunya berbeda-beda. Bisa kita bayangkan dengan jumlah penduduk di Indonesia yang berkisar di 300 juta jiwa atau lebih tepatnya berkisar di angka 267 juta jiwa di tahun 2018 menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) dari sekian banyak jumlah jiwa rakyat indonesia pastinya memiliki batas standart sejahtera yang berbeda dan pemerintah harus berusaha mewujudkan memenuhi batasan kesejahteraan secara umum, apalagi ada teori yang berpendapat golongan penduduk dibagi menjadi tiga yaitu penduduk upper class, penduduk middle class, dan penduduk lower class yang tentunya di setiap tingkatan masyarakat tersebut untuk mewujudkan standart kesejahteraannya akan berbeda beda pula. Indonesia adalah negara hukum dimana setiap kebijakan dan program kerja yang di buat oleh pihak pemerintah haruslah memiliki dasar hukum sebagai landasan hukum. Kekuatan yuridis tentang keterlibatan masyarakat atau partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan produk hukumpun juga sudah

diatur. Hal tersebut sebagai aturan pelaksana sebagaimana yang telah di amanahkan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Pasal 1 ayat 2 tentang kedaulatan rakyat dimana isi lengkap pada pasal tersebut adalah

- (1). Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2). Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
- (3). Negara Indonesia adalah negara hukum

Kedudukan hukum Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 sebagai landasan konstitusional negara Indonesia dimana dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang nomor 12 tahun 2001 menduduki posisi pertama. Jika dalam dasar konstitusional saja sudah diatur dan diamanahkan kedudukan tinggi kelompok masyarakat maka sudah seharusnya jika dalam pelaksanaan tujuan kesejahteraan yang menjadi tugas dari pihak pemerintah baik di daerah maupun di pusat sebagai salah satu indikator penilaian keberhasilan kerja dari pihak pemerintah untuk senantiasa melibatkan partisipasi masyarakat demi terwujudnya produk hukum yang benar benar selaras dengan amanah peraturan perundang-undangan dengan harapan dari pihak masyarakat. Dalam Pasal 96 Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 diatur yang isinya :

- (1). Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (2). Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui :

- a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi
- (3). Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- (4). Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selain landasan yuridis tersebut diatas juga telah di buat landasan yuridis berupa Peraturan pemerintah nomor 45 tahun 2017 tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam peraturan pemerintah ini di tujukan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat bisa segera terwujud sehingga keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan perlu di tingkatkan. Selain itu fungsi penting adanya partisipasi masyarakat sebagai upaya untuk mewujudkan kebutuhan dan kepentingan dari masyarakat itu sendiri lebih responsif dan bisa di jadikan sebagai sarana oleh masyarakat, baik perseorangan maupun kelompok masyarakat maupun organisasi masyarakat.selain itu partisipasi masyarakat juga bisa dijadikan sebagai hal penying untuk

mewujudkan kepedulian dan dukungan masyarakat untuk keberhasilan pembangunan di daerahnya.

Partisipasi masyarakat dalam Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 2017 meliputi

1. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah
2. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan pengevaluasian pembangunan daerah.
3. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan aset dan sumber daya alam daerah
4. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik
5. Akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah
6. Penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan/atau organisasi masyarakat, agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kuatnya kedudukan rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat akan menjadi lebih bermakna jika saat membuat kebijakan dan regulasi baik di pemerintah pusat sampai dengan di pemerintah daerah rakyat senantiasa dilibatkan tidak hanya dalam perumusan melainkan dalam tahap perencanaan sampai dengan tahap perumusan suatu produk hukum. Tidak dengan alasan bahwasannya rakyat sudah diwakilkan kepada para wakil rakyat kemudian menjadi alasan atau dasar rakyat tidak dilibatkan secara langsung.

Negara Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi yang mengandung arti pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Hal tersebut memposisikan kedudukan rakyat dalam negara memegang kedudukan yang kuat bahkan kuatnya kedudukan rakyat diatur dalam amanah Undang –Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat 2 sebagai landasan konstitusional negara Indonesia di sana diatur bahwasannya kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sehingga tidaklah terlalu berlebihan bahkan diwajibkan adanya keterlibatan peran serta masyarakat yang nota bene sebagai rakyat di negara Indonesia dalam proses pembuatan regulasi sebagaimana di atur juga dalam peraturan perundang-undangan yang lain khususnya dalam pasal 96 Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan juga di atur dalam Peraturan Presiden nomor 87 tahun 2014 tentang peraturan pelaksana Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan dalam Peraturan Pemerintah nomor 45 tahun 2017 tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dilakukan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance). Seperti yang dicita citakan oleh pemerintah dan merupakan harapan masyarakat. Selain itu juga sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah yang semula sudah ada dalam landasan yuridinya tidak hanya dalam wacana namun dalam aplikasinya sangat terbatas dan yang mulai bergaung dan hidup sejak dimulainya masa reformasi secara bertahap perlahan tapi pasti mulai dan di berlakukan di negara Indonesia, dengan mulai dibuatnya peraturan perundang-

undangan tentang kewenangan seorang kepala daerah yang memberikan kewenangan yang cukup luas kepada kepala daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri namun tetap dalam batasan yang di atur oleh peraturan perundang-undangan tidak kemudian bebas sebebasnya. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam hal ini merupakan kewenangan dari Dewan perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang berkoordinasi dan membahas bersama dengan pihak pemerintah sebagai lembaga eksekutif bermula dari di buatnya Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, dilanjutkan dengan dibuatnya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian mencabut pemberlakuan dari Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 , kemudian Undang-Undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kemudian Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut pemberlakuan Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PerPU) nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004, yang selanjutnya di perbaharui untuk yang kedua kalinya dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 Untuk perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Beserta dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 80 Tahun 2015 tentang

Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagai aturan pelaksana dari Undang-Undang nomor 9 Tahun 2015.

Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia dimana pemerintah pusat memberikan ,kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri kecuali hal-hal yang masih merupakan kewenangan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah yang mulai bergulir sejak tahun 1998 bertepatan dengan masa-masa kebangkitan reformasi memiliki banyak kelebihan dan kekurangan seperti halnya suatu sistem pemikiran manusia yang tentunya masih banyak kekurangan dan senantiasa membutuhkan penyempurnaan untuk disesuaikan dengan masanya, apalagi dilihat dari keberagaman masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke sehingga tidak heran jika dalam aplikasi otonomi daerah banyak menimbulkan permasalahan salah satu diantaranya adalah tidak hanya perbedaan secara fisik namun perbedaan secara pola pikir juga akan tampak. Keberadaan kondisi masyarakat yang heterogen akan membawa dampak yang berbeda di satu sisi berdampak positif saat perbedaan dilihat sebagai suatu kekayaan namun di sisi lain akan berdampak negatif jika keragaman yang ada dianggap sebagai suatu perbedaan, namun akan berdampak positif pula jika keragaman tersebut di tanggapi dan disikapi sebagai suatu potensi kekayaan. Tidak mudah bagi pemerintah dalam menyikapi keragaman yang ada tersebut, maka dengan solusi adanya otonomi daerah tersebut sebagai salah satu solusi untuk menjawab kebutuhan masyarakat yang beraneka macam. Dengan harapan pelaksanaan otonomi daerah mampu menjawab permasalahan yang timbul di dalam daerah dimana penyelesaian dari permasalahan tersebut disesuaikan dengan

karakteristik daerah itu sendiri yang nota bene setiap daerah di Indonesia memiliki kekhasan dan karakter yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain hal tersebut di karenakan latar belakang yang mempengaruhi daerah tersebut baik latar belakang budaya, agama, dan sosialnya.

Adapun prinsip-prinsip otonomi daerah menurut Bagir Manan adalah :

1. Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti apalagi keutuhan negara kesatuan;
2. Isi otonomi bukanlah pembagian jumlah (quantum) urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Pembagian urusan (urusan yang di serahkan) harus dilihat dari sifat dan kualitasnya. Urusan-urusan rumah tangga daerah selalu lebih ditekankan pada urusan pelayanan (service). Dengan demikian, segala urusan yang akan menjadi ciri dan kendali keutuhan negara kesatuan akan tetap pada pusat. Otonomi luas harus lebih di arahkan pada pengertian kemandirian yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi.
3. Dalam sistem otonomi, selalu disertai dengan sistem dan mekanisme kendali dari pusat. Kendali itu adalah kendali pengawasan dan kendali keuangan¹.

Sebagai landasan yuridis pemberlakuan otonomi daerah mengalami beberapa kali perubahan dimulai sejak kemerdekaan Negara Republik Indonesia

¹ . Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi daerah, Cet III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2004, h. 185-186.

menyesuaikan dengan situasi dan kondisi adapun tahapan tahapan sesuai masa pemberlakuan dari landasan yuridis pemerintah daerah antara lain :

1. Fase I (berlaku sejak 1945-1948)
2. Fase II (berlaku sejak 1948- 1957)
3. Fase III (berlaku sejak 1957- 1965)
4. Fase IV (berlaku sejak 1965- 1974)
5. Fase V (berlaku sejak 1974- 1999)
6. Fase VI (berlaku sejak 1999-2004)
7. Fase VII (berlaku sejak 2004- 2014)
8. Fase VIII(berlaku sejak 2014- sekarang)²

Adapun penjelasan untuk fase I dimana pada fase ini masih belum terdapat landasan yuridis yang mengatur tentang pemerintahan daerah secara khusus, namun berdasar pada UUD Republik Indonesia tahun 1945 pasal 18 yang berbunyi ‘ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, yang selanjutnya akan menjadi landasan yuridis dalam pengaturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia. PPKI berhasil merumuskan keputusan pendapat dalam berbagai hal tentang pemerintahan daerah :

1. Untuk sementara waktu daerah Indonesia dibagi dalam provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur. Provinsi-provinsi tersebut adalah

² H. Andi Pangerang Moenta, Prof. Dr. SH. MH. DEM, H. Syafaat Anugrah Pradana, SH. MH. Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah, Rajawali pers, Depok, 2017, hal 5.

jawa barat, jawa tengah, jawa timur, sumatera, borneo, sulawesi, maluku, dan sunda kecil.

2. Provinsi dibagi dalam karisidenan yang di kepalai oleh residen
3. Gubernur dan residen dibantu oleh Komite nasional daerah (KND)
4. Untuk sementara waktu kedudukan kooti dan sebagainya diteruskan seperti sekarang
5. Untuk sementara waktu kedudukan (gemeente/stadsgemeente) diteruskan seperti sekarang³.

Dalam fase II, telah dibentuk dan berlaku undang-undang nomor 22 tahun 1948 tentang pemerintah daerah untuk pertama kalinya yang isisny mengatur tentang susunan dan kedudukan pemerintah daerah di indonesia. Dimana dalam UU nomor 22 tahun 1948 tersebut disebutkan bahwasannya otonomi daerah memiliki dua jenis daerah otonom diantaranya adalah daerah otonomi biasa dan daerah otonomi khusus yang kemudian di sebut dengan istilah daerah istimewa. Selain itu dalam undang undang nomor 22 tahun 1948 juga mengatur tentang sistem otonomi material, dimana terpisahnya organ legislatif (DPRD) dan eksekutif dan diposisikannya DPRD sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan yang strategis dalam skala mikro dan makro. Dalam skala mikro diartikan bahwasannya pemerintah pusat memberikan kepercayaan dan kewenangan yang besar kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan kepentingannya. Sedangkan dalam skala makro membuktikan kepada masyarakat dunia luar bahwa negara

³ Ibid hal.6

Indonesia yang baru merdeka pemerintahannya dilaksanakan secara demokratis. Adapun susunan wilayah menurut undang-undang nomor 22 tahun 1948 diantaranya adalah wilayah sumatera yang meliputi aceh, sumatera utara bagian barat, sumatera barat, riau, jambi, sumatera selatan bagian utara dan barat, Bengkulu dan Lampung. Dan untuk wilayah Jawa meliputi : Banten, Jawa Tengah bagian timur, Yogyakarta, dan Jawa Timur bagian barat (daerah Mataraman).

Fase III, berlaku Undang-undang nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang keberadaannya menggantikan undang-undang nomor 22 tahun 1948. Dalam undang-undang nomor 1 tahun 1957 di atur bahwasannya secara umum negara Indonesia memiliki dua jenis daerah otonom yaitu daerah otonomi biasa yang disebut dengan daerah swatantra dan daerah otonomi khusus yang disebut dengan daerah istimewa. Pada masa ini keberadaan pemerintahan daerah terbagi bagi menjadi tingkatan, diantaranya daerah tingkat 1, daerah tingkat II, dan daerah tingkat III. Adapun kewenangan dari DPRD sebagai legislatif mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali ditentukan lain oleh undang-undang, sedangkan eksekutif di pegang oleh Dewan Perintah Daerah (DPD) yang berwenang sebagai pimpinan sehari-hari pemerintahan daerah, keberadaan DPD disini juga untuk menjalankan keputusan-keputusan dari badan legislatif yaitu DPRD. Masa jabatan DPD sama dengan masa jabatan DPRD yaitu 4 tahun. Kepala daerah diangkat dari keanggotaan DPD, sedangkan untuk kepala daerah otonomi istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan

oleh presiden bagi daerah istimewa tingkat 1. Sedangkan untuk daerah istimewa tingkat II dan III diangkat oleh menteri dalam negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya. Dari DPD kemudian ditunjuk dan diangkat anggota badan pemerintah harian (BPH) sebanyak 3-5 anggota yang mana BPH berfungsi sebagai pembantu sekaligus sebagai penasihat kepala daerah.

Fase IV (sejak tahun 1965- 1974) berlaku Undang-undang nomor 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang menggantikan undang-undang nomor 1 tahun 1957. Dalam undang-undang yang berlaku ini di atur bahwasanya secara umum negara Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonomi, yang kemudian daerah otonomi tersebut dibagi menjadi tiga tingkatan daerah yaitu provinsi, kabupaten, kecamatan. Dalam undang-undang nomor 18 tahun 1965 juga di atur bahwasanya pemerintahan lokal terdiri dari DPRD dan kepala daerah dibantu wakil kepala daerah dan badan pemerintah harian (eksekutif). Dalam undang-undang ini secara tegas tidak lagi mengakomodasi daerah-daerah dengan otonomi khusus dan secara sistematis berusaha untuk menghapus daerah otonomi khusus.

Fase V (berlaku sejak tahun 1974-1999), undang-undang nomor 18 tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah dinyatakan tidak berlaku di gantikan pada masa ini Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah adapun penyebutan wilayah administratif dan daerah otonom diantaranya :

1. Untuk wilayah administratif provinsi dan daerah otonom tingkat 1 di sebut provinsi daerah tingkat 1, sebagai contoh provinsi daerah tingkat 1 sulawesi selatan
2. Untuk wilayah administrasi ibukota negara dan daerah otonomi khusus ibukota jakarta disebut provinsi daerah khusus ibukota jakarta
3. Untuk wilayah administratif provinsi dan daerah otonomi istimewa disebut provinsi daerah istimewa, untuk aceh disebut provinsi daerah istimewa aceh, untuk yogyakarta disebut provinsi daerah istimewa Yogyakarta
4. Untuk wilayah administratif kabupaten dan daerah otonom tingkat II disebut kabupaten daerah tingkat II, sebagai contoh kabupaten daerah tingkat II Pinrang
5. Untuk wilayah administratif kotamadya dan daerah otonom tingkat II disebut daerah tingkat II, sebagai contoh kotamadya daerah tingkat II pare-pare.⁴

Fase VI (sejak tahun 1999-2004) mulai berlaku undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menggantikan undang-undang nomor 5 tahun 1974. Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjelaskan bahwa untuk daerah otonomi khusus ada pada daerah Aceh, daerah yogyakarta, Jakarta, dan satu wilayah administratif. Terdapat tiga jenis daerah otonom yaitu daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota, ketiga daerah tersebut kedudukannya sama dalam artian tidak ada hierarki daerah otonom. Dari ketiga daerah otonomi (provinsi, kabupaten, kota) di batasi dengan wilayah teritorial

⁴ Ibid, hal 14.

tertentu yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat masing masing daerah dalam ikatan NKRI.

Fase VII (sejak tahun 2004-2014)

Pada tahapan ini berlaku undang-undang nomor 32 tahun 2004, indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan rincian NKRI dibagi atas daerah daerah provinsi dan daerah provinsi tersebut dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota, selain itu keberadaan daerah khusus/ daerah istimewa diantaranya Aceh, jakarta, Papua, dan Yogyakarta diakui. Pada tahapan ini berlaku kembali undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang disebabkan adanya beberapa pertimbangan diantaranya :

1. Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah telah terjadi perubahan terutama setelah putusan mahkamah konstitusi tentang calon perseorangan
2. Undang-undang sebelumnya belum mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara berturut turut dalam masa jabatannya;
3. Undang-undang sebelumnya belum mengatur mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti atau

tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.⁵

Fase VIII (sejak tahun 2014- sekarang) berlaku undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang mana keberadaan undang-undang ini bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem NKRI. Landasan yuridis berupa undang-undang mengalami perubahan kembali dengan di keluarkannya undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang mana substansi perubahan tersebut antara lain :

1. Eksistensi wakil kepala daerah ditingkatkan
2. Kepala daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah
3. Dalam hal kekosongan jabatan kepala daerah maka wakil kepala daerah secara otomatis menjadi kepala daerah
4. Dewan perwakilan rakyat Daerah memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.
5. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka wakil kepala daerah (apabila belum dilantik menjadi kepala daerah/ definitif)

⁵ Ibid hal 17

melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah kecuali dalam hal pengambilan kebijakan yang bersifat strategis seperti aspek keuangan, kelembagaan, personil, perizinan, dan lain-lain.

Otonomi daerah juga tidak bisa lepas dari pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, jika saat otonomi daerah masih belum diberlakukan dengan konsisten semua urusan pemerintah daerah diurus oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan saja dengan kata lain sistem pelaksanaan pemerintahan di Indonesia masih setralistik, namun dengan pemberlakuan otonomi daerah mulai ada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang cukup jelas. Dimana kewenangan dari pemerintah pusat antara lain diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah Daerah :

- a. Bidang politik luar negeri;
- b. Bidang pertahanan;
- c. Bidang keamanan;
- d. Bidang yustisi;
- e. Bidang moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Bidang agama.

Sedangkan kewenangan pemerintah daerah provinsi antara lain : diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah yaitu:

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

(2) Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan.

Untuk kewenangan pemerintah Daerah Kabupaten/ kota juga di atur dalam Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 pada Pasal 14 diantaranya adalah :

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- l. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- m. pelayanan administrasi penanaman modal;
- n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

(2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Sedangkan kewenangan dan tugas DPRD dan pemerintah daerah propinsi menurut Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah antara lain :

- a. membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah Propinsi tentang APBD Propinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan Daerah Propinsi dan APBD provinsi
- d. memilih Gubernur dan wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberlakuan dari otonomi daerah itu sendiri bukanlah suatu hal yang baru bagi bangsa Indonesia karena dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 18 telah diatur dengan jelas bahwa bangsa Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang mana setiap provinsi, kabupaten dan kota itu memiliki peraturan tentang pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Isi Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yaitu :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang⁶.

Keberadaan pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menjadi dasar konstitusional terhadap keberadaan undang-undang yang mengatur tentang otonomi daerah, menjadi suatu keharusan, dan kemutlakan bagi pemerintah untuk melaksanakan amanah dari Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang nota bene merupakan landasan konstitusional bangsa Indonesia.

Salah satu bentuk berlakunya aturan tentang otonomi daerah adalah daerah di beri kesempatan untuk membuat peraturan sendiri yang sesuai dengan situasi dan kondisi daerahnya masing-masing. Peraturan yang dibuat oleh suatu daerah yaitu produk hukum berupa peraturan daerah baik peraturan daerah ditingkat

⁶ . Undang-undang Dasar 1945 pasal 18.

propinsi maupun peraturan daerah ditingkat kabupaten/kotamadya. Sesuai dengan tata hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 diantaranya :

1. Undang- Undang Dasar Negara RI Tahun 1945
2. KETETAPAN. MPR-RI
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kotamadya.

Dengan berdasar kepada Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tersebut secara jelas tercantum bagaimana kekuatan hukum dari peraturan daerah dalam tata hierarki peraturan perundang-undangan. Pembuatan peraturan daerah itu sendiri merupakan salah satu bentuk konkrit bahwa pemerintah baik di tingkat pusat sampai di tingkat daerah secara bersungguh-sungguh melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan amanah dari Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun1945.

Peraturan daerah terdiri atas :

1. Peraturan Daerah Propinsi, yang berlaku di propinsi tersebut. Peraturan Daerah propinsi dibentuk oleh DPRD Propinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
2. Peraturan Daerah Kabupaten/kotamadya, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/kotamadya dibentuk oleh DPRD

kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota/ Peraturan Daerah Kabupaten/kotamadya tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Propinsi.

3. Khusus untuk di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam, terdapat keunikan dan kekhasan sesuai dengan ruh dari propinsi nanggroee Aceh darussalam yang di kenal dengan serambi mekkah. peraturan daerah dikenal dengan istilah qanun.

Mengingat tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah baik di propinsi maupun di kabupaten untuk mengurus rumah tangganya sendiri maka pembuatan peraturan daerahpun harus sesuai dan selaras dengan kondisi masyarakatnya. Dari proses pembuatan peraturan daerahnya pun harus melibatkan masyarakat di daerah tersebut, tanpa menghilangkan amanah secara filosofi dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya namun tidak menghilangkan suasana kearifan lokal dari masyarakatnya. Dengan kata lain masyarakat harus ikut dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan daerah baik terkait dengan masukan atau pendapat yang dapat di masukkan dalam isi peraturan daerah tersebut. Masukan yang akan disampaikan oleh masyarakat dapat berupa masukan secara tertulis maupun secara lisan kepada pihak yang berwenang untuk membuat peraturan daerah diantaranya adalah pihak eksekutif dalam hal ini adalah pemerintah daerah dan pihak legislatif yang di kuasakan kepada dewan perwakilan rakyat daerah.

Adapun macam landasan yuridis dalam pemberlakuan otonomi daerah dari sejak Indonesia memproklamirkan kemerdekaannya sejak tahun 1945 yang dapat dan

harus di jadikan dasar bagi pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya diantaranya adalah

1. Undang-undang nomor 1 tahun 1945 tentang kedudukan komite nasional daerah, ditetapkan tanggal 23 November 1945;
2. Undang-undang nomor 22 tahun 1948 tentang pemerintahan Daerah, yang ditetapkan pada tanggal 10 Juli tahun 1948;
3. Undang-undang nomor 44 tahun 1950 tentang pemerintahan Negara Indonesia Timur, yang di tetapkan pada tanggal 15 Mei 1950;
4. Undang-undang nomor 1 tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, ditetapkan pada tanggal 18 januari 1957;
5. Undang-undang nomor 18 tahun 1965 tentang pokok pokok pemerintahan daerah, ditetapkan pada tanggal 1 September 1965;
6. Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974;
7. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, diundangkan pada tanggal 7 mei 1999.
8. Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004
9. Undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008.
10. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 30 September 2014;

11. Undang-undang nomor 2 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menjadi undang-undang, yang di undangkan pada tanggal 2 februari 2015.
12. Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang diundangkan pada tanggal 18 maret 2015.

Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah merupakan amanah dari undang-undang nomor 12 tahun 2011 yaitu adanya partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena nantinya yang akan melaksanakan dan menjadi sasaran dari peraturan daerah tersebut mayoritas adalah masyarakat sehingga jangan sampai suatu peraturan daerah di buat tanpa melihat situasi dan kondisi dari masyarakat. Kemungkinan adanya perbedaan dari peraturan daerah yang satu dengan peraturan daerah yang lain dalam lintas daerah akan sangat besar kemungkinannya karena kearifan lokal setiap daerah juga akan mengalami perbedaan sehingga tidaklah heran jika produk hukum berupa peraturan daerahnya juga akan mengalami perbedaan. Justru jika suatu peraturan daerah memiliki kesamaan dengan daerah lain maka besar kemungkinan produk hukum tersebut tidak akan sesuai dengan kondisi riil dalam masyarakat setempat, dan cenderung menjadi produk hukum

yang copy paste bukan produk hukum yang menggambarkan kondisi masyarakat yang senyatanya dimana peraturan daerah tersebut di buat.

Mengingat sifat dari sebuah undang-undang yang ada di Indonesia bersifat sentralistik yang artinya berlaku sama di seluruh teritorial negara Republik Indonesia, maka dengan adanya peraturan daerah yang senafas dengan pemberlakuan otonomi daerah maka produk hukum yang di buat di daerah akan bersifat desentralisasi sesuai dengan kondisi kearifan lokal dari masyarakatnya. Menyesuaikan amanah dari undang-undang dengan peraturan daerah tidak kemudian isi dari sebuah peraturan daerah hanya sekedar copy paste dengan isi dari sebuah undang-undang, redaksi dari peraturan daerah boleh saja berbeda dengan redaksi dari undang-undang tapi tidak boleh bertentangan dengan falsafah yang di amanahkan oleh sebuah undang-undang⁷.

Sebuah peraturan perundang-undangan di buat dalam rangka mewujudkan tiga nilai dasar dari hukum menurut Guztav Radbruch yang harus diwujudkan dan perlu mendapatkan perhatian serius dari pelaksana hukum, yakni nilai keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan⁸. Makna dari nilai keadilan suatu peraturan perundang-undangan bisa diartikan bahwasannya suatu peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah merupakan suatu produk hukum untuk mewujudkan rasa keadilan dalam masyarakat bukan keadilan dari fersi produk hukum semata karena hakekat di buatnya suatu peraturan adalah sebagai

⁷Materi kuliah Prof. Esmi Wirasih, di PDIH Univ. Islam Sultan Agung Semarang, 13 Juni 2015.

⁸. Pranata hukum, Prof Dr. Esmi Warassih, SH.,MS., Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2014, hal. 11.

aktualisasi dari rasa keadilan yang ingin di wujudkan dalam masyarakat., nilai kepastian hukum bisa diartikan bahwasanya negara Indonesia adalah negara hukum atau dikenal dengan istilah rechtstaast dimana segala perbuatan yang dilakukan harus ada dasar hukumnya. Namun pasca amandemen Undang_undang dasar Republik Indonesia tahun 1945 terdapat perbedaan pemaknaan antara negara hukum dan istilah rechstaats menurut Prof Mahfud MD yang mana untuk istilah rechstaats yang arti dari sudut bahasa adalah negara hukum namun memaknai dari hukum itu sendiri dari sudut pandang tekstual semata, jadi apa yang terkandung di dalam aturan tertulisnya tersebut maka itu sdh dianggap menjalankan hukum, namun istilah negara hukum itu sendiri bisa dimaknai bahwasannya pengaplikasian suatu hukum tidak semata mata hanya dari tekstual saja namun juga harus memperhitungkan kondisi dilapangan atau empirisnya guna mewujudkan bahwa tujuan dari hukum itu sendiri adalah untuk mencari keadilan di dalam masyarakat bukan hanya mencari keadilan di atas kertas semata. Salah satu bentuk dasar hukum tersebut adalah peraturan daerah dimana dalam peaturan daerah tersebut mengatur dan menjadi dasar bagi aparatur negara yang ada di daerah dalam melaksanakan tugasnya. Selain itu keberadaan suatu peraturan daerah sebagai bentuk atau wujud kepastian hukum terhadap suatu permasalahan yang terjadi di daerah. Sedangkan nilai dasar yang ketiga adalah kemanfaatan dimana suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah memiliki manfaat dan kegunaan yang sangat besar bagi pelaksanaan dan jalannya pemerintahan di daerah baik di tingkat Propinsi maupun di pemerintah daerah tingkat kabupaten/kotamadya. Apalagi keberadaan dari hukum yang hidup

dalam masyarakat dan tidak bisa dilepaskan dari kehidupan sosial masyarakatnya, walaupun sifat dari hukum itu sendiri sifatnya abstrak. Tidak bisa lepasnya sebuah hukum yang berwujud konkrit berupa peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah ke dalam kehidupan masyarakat sebagai salah satu sebab mengapa suatu peraturan daerah harus sesuai dengan kearifan lokal dari masyarakat, karena sebuah aturan/ hukum untuk dapat hidup dan berkembang dalam masyarakat jika aturan/hukum tersebut di buat sesuai dengan cita hukum dari masyarakat itu sendiri. Yang bisa diartikan hukum ada untuk masyarakat bukan masyarakat ada untuk hukum.

Saat berbicara tentang aturan atau hukum mayoritas masyarakat tidak ingin terlalu muluk-muluk mereka hanya menginginkan ketertiban, keamanan dan kesejahteraan semata dalam kehidupan mereka. Bentuk produk hukum berupa peraturan daerah tersebut merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang dapat menyentuh langsung terhadap kehidupan masyarakat. Hidup atau matinya suatu aturan yang berlaku dalam masyarakat tergantung kepada bagaimana keinginan masyarakat dapat tercover dalam peraturan yang ada di daerahnya. Jika kemudian terdapat suatu peraturan daerah yang tidak dapat hidup dalam masyarakat besar kemungkinan dalam rencana sampai dengan proses pembuatannya masyarakat tidak di libatkan .

Jika sebelum terjadinya masa reformasi pelaksanaan dari otonomi daerah tersebut hanyalah sebagai wacana diatas kertas saja karena dalam aplikasinya pemerintahan pada saat itu khususnya pada masa orde baru di bawah kepemimpinan presiden Soeharto pemerintahan di Indonesia di berlakukan secara

sentralisasi dalam prakteknya. Dimana daerah tidak mempunyai kewenangan yang cukup nyata untuk mengelola dan mengurus daerahnya sendiri, dengan berdasar pada Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 Pembagian daerah pada masa itu terbagi menjadi daerah tingkat 1 (Dati 1) atau yang disebut dengan propinsi dan daerah tingkat II (dati II) atau yang biasa disebut dengan kabupaten /kotamadya. Prinsip-prinsip dasar dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Otonomi Daerah antara lain :

1. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah⁹. Sekaligus juga sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah pusat yang konsisten dengan asas negara hukum yang diakui secara konstitusional sebagai asas penyelenggaraan negara Indonesia¹⁰. Selain itu desentralisasi juga sebagai perwujudan asas demokrasi yang berkedaulatan rakyat¹¹.namun tetap berada dalam koridor negara kesatuan republik Indonesia tidak kemudian dengan alasan desentralisasi mendaikan daerah seperti adanya “negara” dalam negara.
2. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerahnya¹².

⁹ . UU nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, bab 1 pasal1, huruf b

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi press, jakarta, 2005, h. 125.

¹¹ UUD negara Republik Indonesia , pasal 1 ayat 2

¹² . UU nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah bab 1, pasal 1, huruf f.

3. Tugas pembantuan (*medebewind*), tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah daerah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan¹³.

Sedangkan menurut dasar teoritis ada beberapa alasan mengapa negara Indonesia tidak menggunakan konsep negara yang sentralistik adalah dengan alasan kewilayahan sebagaimana menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim antara lain berpendapat karena wilayah negara Republik Indonesia itu sangat luas yang meliputi banyak kepulauan baik pulau besar maupun kepulauan yang kecil, maka tidak memungkinkan jika segala sesuatunya akan diurus seluruhnya oleh pemerintah yang berkedudukan di Ibukota negara. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara sampai kepada seluruh pelosok daerah negara, maka perlu dibentuk suatu pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah ini sebenarnya menyelenggarakan pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan masyarakatnya¹⁴.

Sedangkan menurut pendapat Soewoto, hakekat otonomi daerah ditinjau secara yuridis adalah pemberian kebebasan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengambil putusan yang sesuai dengan kehendak masyarakat daerah. Pemberian kebebasan mengambil kebijakan daerah ini sangat terbatas, karena harus dalam koridor kebijakan pusat. Dalam mengembangkan keanekaragaman daerah, daerah diberikan kebebasan menyusun produk hukum daerah berdasarkan

¹³ . UU nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah bab 1, pasal 1, huruf d

¹⁴ Sukardi, Dr. SH.MH, Pengawasan dan pembatalan peraturan daerah, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, h. 34.

kearifan lokal. Pemberian otonomi daerah dalam negara kesatuan sudah tentu harus berpedoman garis kebijakan pusat. Kearifan lokal dapat dirumuskan sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat¹⁵.

Pembuatan suatu peraturan daerah baik di daerah propinsi ataupun daerah kabupaten merupakan suatu hal yang urgen bagi pelaksanaan dari otonomi daerah, bagaimana suatu daerah mewujudkan langkah dalam mengurus daerahnya dapat dilihat dari keseriusan membentuk suatu peraturan daerah. Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat 3 yang berisi bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Atau dalam bahasa belandanya disebut *Rechtstaats* (negara yang berdasar pada hukum). Hal tersebut memiliki makna bahwasannya segala perbuatan yang dilakukan oleh pejabat negara baik pihak eksekutif, legislatif, maupun yudikatif harus memiliki landasan hukum berupa peraturan perundang-undangan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Berbeda dengan sebuah negara yang berdasar pada kekuasaan semata (*machtstaat*) dimana dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan kekuasaan dan kehendak penguasa semata. Sehingga besar kemungkinan jika suatu negara berdasar pada kekuasaan semata maka setiap berganti penguasa negara maka arah dan tujuan bahkan dasar negara juga akan di rubah dan diganti sesuai dengan keinginan penguasa saat berkuasa, berbeda halnya dengan negara yang berdasarkan pada hukum (*rechtstaats*) walaupun penguasa negara berganti ganti namun arah, tujuan dan cita-cita negara tidak berubah mengikuti kemauan dari penguasa semata seperti halnya yang terjadi di

¹⁵ Sukardi, Dr. SH.MH, Pengawasan dan Pembatalan Peraturan daerah, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, h. 37

negara kita Indonesia dimana bangsa Indonesia telah mengalami pergantian penguasa/presiden sebanyak tujuh kali pergantian namun dasar negara bentuk negara dan tujuan negara Indonesia tidak mengalami perubahan sesuai dengan yang di amanahkan dalam landasan ideologi kita pancasila dan landasan konstitusional bang Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemberlakuan makna negara Indonesia adalah negara hukum tidak hanya berlaku di wilayah kekuasaan pemerintah pusat saja melainkan juga berlaku sampai dengan di wilayah daerah propinsi dan bahkan juga berlaku di wilayah kabupaten/kotamadya. Pembentukan peraturan daerah sebagai bentuk landasan hukum bagi pejabat yang ada di daerah untuk mewujudkan tujuan dari hukum yang senafas dengan tujuan dari masyarakat. Apapun langkah dan tujuan yang dilakukan pejabat yang ada di daerah dalam mengurus daerahnya tidak boleh terlepas dari aturan yang di buat oleh lembaga yang berwenang.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan bangsa indonesia juga menganut teori trias politika yang di cetuskan oleh Montesquieu dimana kekuasaan negara dibagi menjadi tiga yaitu :

1. Eksekutif
2. Legislatif
3. Yudikatif

Namun walaupun menganut paham trias politika dalam prakteknya bangsa Indonesia tetap menyesuaikan dengan situasi dan kondisi di negara Indonesia,

dimana teori trias politika tidak dijalankan secara murni. Tapi di sesuaikan dengan situasi dan kondisi negara Indonesia. Dalam ajaran trias politika eksekutif bertugas menjalankan peraturan perundang-undangan yang telah di buat oleh pihak legislatif, sedangkan pihak yudikatif memberikan penilaian secara yuridis terkait peraturan perundang-undangan yang telah di buat oleh pihak legislatif. Namun dalam prakteknya di negara Indonesia lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan bukan hanya merupakan kewenangan dari lembaga legislatif, lembaga eksekutif juga memiliki kewenangan untuk bersama-sama dengan legislatif dalam membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk konkrit Undang-undang. Hal tersebut juga berlaku pada ranah daerah baik di tingkat propinsi dan tingkat kabupaten/kotamadya, hal ini sesuai dengan amanah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20 ayat 2 yaitu setiap rancangan undang-undang dibahas oleh dewan perwakilan daerah dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Peraturan daerah merupakan produk hukum yang di buat oleh pemerintah di daerah di seluruh wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, keberadaan peraturan daerah tersebut merupakan bentuk dari pelaksanaan otonomi daerah dimana daerah di beri kewenangan untuk mengelola rumah tangga daerahnya sendiri dengan sistem desentralisasi. Produk hukum daerah itu sendiri merupakan produk hukum berbentuk peraturan meliputi peraturan daerah atau nama lainnya, Peraturan bersama kepala Daerah (KDH), peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Kewenangan yang begitu besar yang di amanahkan oleh undang-undang kepada daerah untuk mengelola daerahnya sendiri dengan prinsip desentralisasi diharapkan mampu menjadi wadah yuridis untuk menampung terhadap kebutuhan pembangunan, aspirasi masyarakat, maupun amanah dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Karenanya suatu daerah dalam membentuk suatu peraturan daerah harus memiliki dasar dan alasan yang sangat kuat mengapa peraturan daerah tersebut harus dibuat, dengan dasar peraturan daerah tersebut dibuat yaitu karena kebutuhan daerah kabupaten/kota, karena adanya aspirasi dari masyarakat, dan karena adanya amanah dari suatu undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang secara tata hierarki berada di atas peraturan daerah baik peraturan daerah propinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kotamadya. Adapun tujuan adanya pemerintahan daerah tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan melalui pemberian pelayanan secara maksimal kepada masyarakat, khususnya bagi masyarakat di daerah. Akan sangat sulit terjangkau jika pemerintahan pusat tidak membagi kewenangannya karena yang tahu akan mau dan harapan masyarakat suatu daerah tentunya pemerintahan yang ada di daerah tersebut, selain itu juga akan memudahkan mengetahui karakteristik suatu kelompok masyarakat, karena adanya faktor hubungan genealogis pada umumnya walaupun dengan perkembangan zaman saat ini akan menyebabkan mobilitas masyarakat semakin cepat dan jauhnya jaraknya apalagi ditambah dengan adanya sarana dan prasarana yang ada. Sedangkan kriteria tujuan pemerintahan daerah meliputi :

1. Peningkatan pelayanan

2. Pemberdayaan
3. Peran serta masyarakat
4. Peningkatan daya saing daerah¹⁶

Sedangkan tujuan dilakukan penataan daerah antara lain sebagai berikut :

1. Untuk mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
2. Untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Untuk mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. Untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Untuk meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah
6. Untuk memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah¹⁷.

Untuk mewujudkan tujuan dari keberadaan pemerintahan daerah tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, diawali dengan adanya planning/rencana yang harus cukup matang terkait arah pemerintahan daerah kedepannya, lalu dilanjutkan dengan adanya landasan yuridis karena negara kita adalah negara hukum sehingga setiap hal yang di lakukan oleh aparatur pemerintahan memiliki dasar hukum sebagai pijakan tidak hanya berdasar pada 'suka suka gue' menurut selera para penguasa saja karena lembaga pemerintahan adalah lembaga resmi negara yang memiliki kewajiban untuk mensejahterakan masyarakatnya. Dengan adanya landasan yuridis dan rencana yang matang maka pemerintah daerah mengaktualisasikan kedalam asas asas penyelenggaraan pemerintahan daerah diantaranya adalah sebagai berikut :

¹⁶ Ibid. Hal 23

¹⁷ Ibid hal 43.

1. Kepastian Hukum, dengan adanya kepastian hukum baik berupa peraturan daerah, peraturan bupati/ peraturan Gubernur secara legalitas tidak boleh ditinggalkan, walaupun terkadang berbeda dengan kondisi riil di lapangan namun tetap tidak boleh bertentangan dengan dasar hukum yang ada.
2. Tertib penyelenggaraan negara, aplikasi ketertiban dalam penyelenggaraan sebagai wujud bahwasanya suatu pemerintahan di jalankan dengan disiplin yang kuat. Kedisiplinan penyelenggaraan pemerintahan dapat diartikan bahwasanya dalam menjalankan tugasnya sudah teratur, adanya kesesuaian dan keseimbangan sesuai dengan yang di harapkan.
3. Kepentingan umum, aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, segala hal yang di lakukan berdasarkan pada kepentingan umum yang dapat dilakukan dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keterbukaan, asas keterbukaan ini merupakan asas dimana pemerintahan untuk selalu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan namun tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara dalam artian keterbukaan yang di maksud dalam hal ini bukanlah terbuka secara keseluruhan namun ada hal hal yang tetap harus di tutupi selama menyangkut rahasia negara.
5. Proporsionalitas, adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban baik bagi aparatur pemerintahan maupun bagi masyarakat. Karena antara hak dan kewajiban merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan dan

keduanya melekat satu dengan yang lain. Jika seseorang menuntut hak maka dengan sendirinya juga akan melekat kewajiban untuk mendapatkan haknya.

6. Profesional, keahlian yang di miliki oleh aparatur pemerintahan merupakan suatu keharusan yang harus dipenuhi, karena jika suatu daerah urusannya di pegang oleh mereka yang bukan ahlinya maka sudah bisa dipastikan jika semua urusannya akan menjadi kacau balau. Namun yang perlu di pegang juga dalam profesional tersebut juga harus tetap berpegang teguh pada kode etik dan ketentuan yang di atur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Akuntabilitas, setiap kegiatan yang di lakukan oleh aparatur pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ada dan berlaku.
8. Efisiensi, menghadapi potensi yang tidak bisa atau sulit untuk di perbaharui maka langkah efisiensi merupakan suatu hal yang mutlak untuk di lakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai hasil kerja yang terbaik dan berjangka panjang.
9. Efektivitas, perencanaan suatu langkah untuk mencapai suatu tujuan haruslah di pikirkan secara matang terhadap dampak yang akan di hadapi. Hal terseut semata mata beroreintasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna dan semuanya untuk masyarakat.

10. Keadilan, setiap langkah yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan haruslah berdasarkan dan berorientasi pada keadilan secara proporsional yang berlaku bagi masyarakat pada umumnya.

Suatu peraturan daerah di buat oleh masing-masing daerah sesuai dengan ciri dan karakter dari masing-masing daerah yang berbeda-beda, sehingga tidak menjadi suatu yang aneh jika terdapat peraturan daerah antara kabupaten yang satu dengan kabupaten yang lain tidak sama. Justru akan menjadi sangat tidak masuk akal dan terlihat sangat di paksakan jika antara daerah yang satu dengan daerah yang lain memiliki peraturan daerah yang sama dari segi substansi. Hal tersebut dikarenakan karakteristik suatu masyarakat dalam suatu daerah juga tidak sama sehingga produk hukum yang di hasilkan tentu saja tidak akan sama. Apalagi suatu produk hukum peraturan daerah memuat materi sebagai penyelenggara otonomi daerah dan tugas pembantuan serta sebagai penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 80 Tahun 2015 Pasal 4.

Dalam setiap pembuatan peraturan daerah tentunya didalamnya terdapat unsur-unsur atau pihak-pihak yang berwenang untuk membuat peraturan daerah tersebut, sesuai dengan amanah undang-undang pihak-pihak yang berwenang untuk membuat suatu peraturan daerah adalah pihak legislatif bersama-sama dengan pihak eksekutif. Jika peraturan daerahnya berupa peraturan daerah propinsi maka yang berwenang untuk membuat adalah gubernur sebagai pihak eksekutif dan DPRD Propinsi sebagai pihak legialatif, jika peraturan daerah

tersebut adalah peraturan daerah kabupaten/kota maka pihak eksekutif disini adalah Bupati/walikota sedangkan pihak legislatif adalah DPRD Kabupaten/DPRD Kotamadya. Pada Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 80 Tahun 2015 yang mengatur tentang materi muatan terkait kewenangan kabupaten/kota, kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota, kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota, kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota, dan kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota. Dari semua pihak yang memiliki kewenangan dalam membuat peraturan daerah masih ada pihak lain yang harus di libatkan dalam setiap proses pembuatan peraturan tidak hanya sebatas pada peraturan daerah bahkan dalam proses pembuatan peraturan Perundang-undangan pihak lain tersebut juga harus di libatkan.

Pihak yang harus dilibatkan tersebut adalah masyarakat/ rakyat dimana dalam suara masyarakat, pendapat, ide, bahkan masukan dari masyarakat harus juga di dengarkan dan dijadikan sebagai masukan pada materi muatan dari suatu peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat disini tidak cukup hanya diwakilkan kepada para wakil rakyat yang telah duduk di lembaga legislatif. Namun harus juga melibatkan masyarakat secara langsung diantaranya adalah para tokoh masyarakat bahkan masyarakat yang bersentuhan langsung dengan peraturan daerah yang akan di buat juga harus dilibatkan. Proses keterlibatan masyarakat seyogyanya tidak hanya berpartisipasi dalam perumusan suatu peraturan daerah saja melainkan juga terlibat dalam perencanaan awal/ program

pembuatan peraturan daerah. Partisipasi dari keterlibatan masyarakat tersebut tentunya nanti akan berpengaruh terhadap efektifitas pemberlakuan dari suatu peraturan daerah. Salah satu peraturan daerah yang saya jadikan studi kasus dalam disertasi ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep nomor 13 Tahun 2003 tentang Izin Usaha Pertambangan Daerah Bahan Galian C, ketertarikan saya terhadap peraturan daerah terkait dengan perijinan kegiatan pertambangan adalah melimpahnya potensi kekayaan alam di bidang pertambangan yang dimiliki oleh Kabupaten Sumenep sehingga masih banyak masyarakat di Kabupaten Sumenep yang menggantungkan hidupnya dalam mencari nafkah dan merupakan salah satu sumber mata pencaharian sebagian masyarakat sumenep. Walaupun sudah berjalan cukup lama bahkan berganti generasi mata pencaharian yang bergelut dengan pertambangan namun masyarakat dalam melakukan kegiatan pertambangan yang masih belum paham terkait dengan kewajiban mengurus ijin saat melakukan kegiatan pertambangan. Setelah saya melakukan penelitian dengan cara turun langsung ke lokasi kegiatan pertambangan di lakukan ternyata masyarakat dalam melakukan kegiatan pertambangan sebagian besar tidak mengurus perijinan kegiatan pertambangan mereka. Alasan masyarakat tidak mengurus ijin melakukan kegiatan pertambangan beragam salah satunya adalah Ketidak tahuan mereka tentang kewajiban untuk mengurus ijin melakukan kegiatan pertambangan, yang mereka tahu bahwasannya dalam melakukan kegiatan pertambangan masyarakat semata mata hanya mengikuti kebiasaan yang mereka peroleh dari generasi sebelumnya. Terkait dengan sistem perijinan masyarakat hanya mengetahui untuk mengurus perijinan cukup hanya dengan

pamit dari kepala desa, tidak sedikit di temukan ijin dari kepala desapun mereka dapatkan dari generasi sebelumnya dengan kata lain para petambang saat ini hanya melanjutkan apa yang telah di lakukan oleh petambang generasi sebelumnya. Petambang saat ini mayoritas tidak melakukan apapun untuk mendapatkan ijin karena mereka beranggapan ijin yang telah di peroleh oleh petambang generasi sebelumnya sudah cukup tanpa harus memperbaharui perijinan dengan cara pamit kepada Kepala Desa yang telah mereka miliki sejak generasi sebelumnya. ketidaktahuan masyarakat dalam melakukan kegiatan pertambangan tidak hanya semata-mata karena sosialisasi yang kurang maksimal melainkan mereka juga tidak pernah dilibatkan dalam proses pembuatan peraturan daerah yang merupakan produk hukum di tahun 2003. Kegiatan pertambangan yang di berikan kepada masyarakat untuk mengelolanya adalah jenis kegiatan pertambangan galian C menurut undang-undang nomor 11 tahun 1967 merupakan jenis bahan galian yang tidak termasuk pada jenis bahan galian A dan bahan galian B, dimana jenis kegiatan pertambangan galian C diantaranya adalah kegiatan pertambangan untuk jenis :

~ nitrat-nitrat,

~ posfat-posfat,

~ garam batu (halit);

~ asbes,

~ talk,

~ mika,

~ grafit,

~ magnesit;

~ yarosit,

~ leusit,

~ tawas (alum),

~ oker;

~ batu permata,

~ batu setengah permata;

~ pasir kuarsa,

~ kaolin,

~ felspar,

~ gips,

~ bentonit;

~ batuapung,

~ tras,

~ obsidian,

~perlit,

~tanahdiatomae,

~tanah serap (fuller s earth);

~ marmer,

~batu tulis;

~batu kapur,

~ dolomit,

~kalsit;

~granit,

~ andesit,

~basal,

~ trakhit,

~ tanah liat, dan

~ pasir sepanjang tidak mengandung unsur-unsur mineral golongan a maupun b dalam jumlah yang berarti ditinjau dari segi ekonomi¹⁸.

Sehingga saat mereka melakukan kegiatan pertambangan khususnya bahan tambang golongan C banyak diantara mereka yang tidak memiliki ijin secara legal. Sedangkan aparat desapun tidak bisa berbuat banyak dikarenakan kurang

¹⁸ . Undang-Undang nomor 11 tahun 1967.

pahamnya para aparat desa terkait perijinan kegiatan pertambangan karena para aparat desa juga banyak yang tidak mengetahui tentang adanya Peraturan Daerah nomor 13 Tahun 2003. Dari Keadaan tersebut dapat diketahui sekaligus sebagai bukti bahwasannya Produk hukum berupa Peraturan Daerah tersebut di buat hanya melibatkan pihak legislatif dan pihak eksekutif tanpa melibatkan masyarakat sama sekali, padahal dalam undang-undang di amanahkan bahwasanya dalam setiap proses pembuatan peraturan daerah harus melibatkan peran serta masyarakat, karena masyarakatlah yang nantinya akan melaksanakan dan menjadi sasaran dari Peraturan Daerah tersebut, bahkan dalam Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 diatur dalam pasal 53 yang isinya ‘masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah’. Yang mana Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan tidak berlaku dengan adanya Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011. Dalam Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 terkait dengan partisipasi masyarakat juga diatur bahkan lebih rinci daripada yang diatur dalam undang-undang nomor 10 tahun 2004. Dalam Pasal 96 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 berisi :

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan, dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,
2. Masukan secara lisan, dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat dilakukan melalui :
 - a. Rapat dengar pendapat umum
 - b. Kunjungan kerja

- c. Sosialisasi, dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 adalah orang-perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
 4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan, dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat 1, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat¹⁹.

Bahkan dalam peraturan Presiden nomor 87 tahun 2014 tentang peraturan pelaksana Undang-undang nomor 12 tahun 2011 pasal 188 juga diatur:

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik.

(3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam Peraturan pemerintah nomor 45 tahun 2017 pasal 3 tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bentuknya antara lain :

1. Konsultasi publik
2. Penyampaian aspirasi

¹⁹ . Undang-undang nomor 12 tahun 2011, pasal 96.

3. Rapat dengar pendapat
4. Kunjungan kerja
5. Sosialisasi
6. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi

Sedemikian besarnya perhatian pihak pemerintah yang telah di tuangkan dalam peraturan perundang-undangan terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa suara masyarakat sangatlah penting dalam setiap produk hukum yang di hasilkan oleh suatu daerah. Daerahpun seharusnya juga melakukan hal yang sama seperti halnya yang di amanahkan oleh undang-undang, dimana daerah dalam membuat peraturan daerah harus melibatkan masyarakat secara aktif. Apalagi dengan sistem desentralisasi seperti saat ini daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk melibatkan masyarakatnya dalam setiap pembuatan produk hukumnya. Kewenangan besar yang di berikan oleh pusat kepada daerah sebagai bentuk aplikasi otonomi daerah. Namun pada kenyataan di dalam masyarakat mayoritas masyarakat khususnya masyarakat yang terlibat secara langsung pada kegiatan pertambangan di Kabupaten Sumenep tidak terlibat langsung dalam proses pembuatan Peraturan Daerah pertambangan bahkan tidak mengetahui akan adanya Peraturan Daerah nomor 13 Tahun 2003 terkait Perijinan pertambangan galian C. Jangankan untuk mengurus perijinan terkait regulasi pertambangan yang diatur dalam peraturan daerah tentang perijinan pertambangan saja masyarakat tidak mengetahuinya. Kondisi tersebut sebagai gambaran nyata bahwa dalam pembuatan suatu peraturan daerah ternyata masyarakat tidak di libatkan sama

sekali dalam proses pembuatan peraturan daerah tersebut. Apalagi kemudian keluar aturan dari pemerintah pusat bahwasannya terkait perijinan pertambangan galian golongan C semuanya sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi.

Otonomi daerah yang mulai bergaung sejak dimulainya masa reformasi secara bertahap perlahan tapi pasti mulai di berlakukan di negara Indonesia, walaupun secara yuridis keberadaan otonomi daerah sudah dimulai jauh sebelum adanya reformasi di Indonesia hal tersebut bisa dilihat dengan mulai dibuatnya peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang bermula dari di buatnya Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, dilanjutkan dengan dibuatnya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999, kemudian Undang-Undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, direvisi kembali dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas undang-undang nomor 32 tahun 2004, yang selanjutnya di perbaharui untuk yang kesekian kalinya dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kemudian undang-undang tentang pemerintahan Daerah masih di ubah kembali menjadi Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang nomor 9 Tahun 2015 merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sekian banyak perubahan dari undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah dalam rangka untuk menyempurnakan keberadaan regulasi yang sudah ada untuk di sesuaikan dengan situasi dan kondisi yang terjadi dalam masyarakat. Undang-undang nomor 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia memiliki banyak kelebihan dan kekurangan apalagi dilihat dari keberagaman masyarakat Indonesia dari sabang sampai merauke, tidak hanya perbedaan secara fisik namun perbedaan secara pola pikir juga akan tampak. Keberadaan kondisi masyarakat yang heterogen akan membawa buruk jika keragaman yang ada dianggap sebagai suatu perbedaan, namun akan berdampak positif pula jika keragaman tersebut di tanggap dan disikapi sebagai suatu potensi kekayaan. Tidak mudah bagi pemerintah dalam menyikapi keragaman yang ada tersebut, maka dengan solusi adanya otonomi daerah tersebut sebagai salah satu solusi untuk menjawab kebutuhan masyarakat.

Demikian juga pada saat kita berbicara tentang peraturan daerah tentang kegiatan pertambangan yang ada di daerah. Sesuai dengan isi pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang berisi “ bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat “. Dari amanah Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 tersebut secara jelas telah diatur bahwasannya untuk kegiatan pertambangan di kuasai oleh negara namun semuanya di pergunakan untuk

kemakmuran rakyat Indonesia sebesar besarnya. Untuk lebih jelasnya negara Indonesia telah memiliki peraturan perundang-undangan berupa Undang-Undang nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan pokok-pokok pertambangan dimana ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut sampai saat ini masih belum mengalami perubahan dan sudah berlaku selama 50 tahun, dimana dalam kurun waktu 50 tahun tentunya banyak sekali perkembangan yang terjadi dalam masyarakat dan perubahan yang terjadi pada negara Indonesia. namun entah apa yang terjadi peraturan berupa Undang-undang tersebut tetap bertahan walaupun sudah berusia lanjut.

Adapun yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk mengelolanya adalah untuk bahan galian golongan A dan bahan galian golongan B, sedangkan untuk bahan galian golongan C merupakan kewenangan dari pemerintah di daerah untuk mengelolanya. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengelola kegiatan pertambangan khususnya golongan C merupakan kesempatan bagi daerah untuk mendapatkan income sebagai tambahan bagi PAD (pendapatan asli daerah) selain itu juga memberikan kesempatan untuk mendapatkan penghasilan bagi masyarakat untuk mengelola kegiatan pertambangan.

Dalam Undang-Undang nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara Pasal 8 ayat 1a diatur bahwa, kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara antara lain:

- a. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah

Dari undang-undang tersebut menjadi semakin kuat pula kewenangan daerah untuk membuat produk hukum berupa peraturan daerah terkait pertambangan mineral dan batubara.

Adapun jenis-jenis pertambangan golongan C yang merupakan kewenangan dari pemerintah daerah kabupaten/kota antara lain menurut perda nomor 13 tahun 2003 :

- a. Nitrat
- b. Fosfat
- c. Garam batu
- d. Asbes
- e. talk
- f. mika
- g. magnisite
- h. grafit
- i. earosit
- j. tawas
- k. leusit
- l. oker
- m. batu permata
- n. batu ½ permata
- o. pasir kuarsa
- p. kaulin
- q. feldspar

- r. gips
- s. bentonite
- t. batu apung
- u. trass
- v. obsidian
- w. perlit
- x. tanah deatomea
- y. tanah serap
- z. marmer
- aa. batu tulis
- bb. batu kapur
- cc. dolomit
- dd. kalsit
- ee. ranit, andesit, basalt
- ff. tanah liat : tanah liat tahan api, tanah liat (ball clay), tanah liat bahan bangunan (batu bata, genting, dsb), tanah urug.
- gg. Pasir kerikil : untuk bahan bangunan, pasir urug
- hh. Zeolit
- ii. Napal/pedel
- jj. Phiropilit
- kk. Onyx
- ll. Kayu kersik.

Perlindungan masyarakat menurut Undang- Undang nomor 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara terkait dengan perlindungan masyarakat yang di atur dalam Pasal 145 :

1. Masyarakat yang terkena dampak negatif langsung dari kegiatan usaha pertambangan berhak :
 - a. Memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam pengusahaan kegiatan pertambangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - b. Mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat pengusahaan pertambangan yang menyalahi ketentuan.
2. Ketentuan mengenai perlindungan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebuah peraturan perundang-undangan di buat dalam rangka mewujudkan tiga nilai dasar dari hukum menurut Guztav Radbruch yang harus diwujudkan dan perlu mendapatkan perhatian serius dari pelaksana hukum, yakni nilai keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan²⁰. Apalagi keberadaan dari hukum yang hidup dalam masyarakat dan tidak bisa dilepaskan dari kehidupan sosial masyarakatnya, walaupun sifat dari hukum itu sendiri sifatnya abstrak. Tidak bisa lepasnya sebuah hukum yang berwujud konkrit berupa peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah ke dalam kehidupan masyarakat sebagai salah satu sebab

²⁰ . Pranata hukum, Esmi Warassih, Prof Dr. S.H.,M.S.,. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2014, hal. 11.

mengapa suatu peraturan daerah harus sesuai dengan kearifan lokal dari masyarakat, karena sebuah aturan/ hukum untuk dapat hidup dan berkembang dalam masyarakat jika aturan/hukum tersebut di buat sesuai dengan cita hukum dari masyarakat itu sendiri. Pembuatan suatu peraturan daerah dalam hal ini perda tentang pertambangan harus memperhatikan situasi dan kondisi dari masyarakat yang hidupnya bergantung pada kegiatan pertambangan

Saat berbicara tentang aturan atau hukum mayoritas masyarakat tidak ingin terlalu muluk-muluk mereka hanya menginginkan ketertiban, keamanan dan kesejahteraan semata dalam kehidupan mereka. Bentuk produk hukum berupa peraturan daerah tersebut merupakan peraturan perundang-undangan yang dapat menyentuh langsung terhadap kehidupan masyarakat. Hidup atau matinya suatu aturan yang berlaku dalam masyarakat tergantung kepada bagaimana keinginan masyarakat dapat tercover dalam peraturan yang ada di daerahnya. Jika kemudian terdapat suatu peraturan daerah yang tidak dapat hidup dalam masyarakat besar kemungkinan dalam proses pembuatannya masyarakat tidak di libatkan. Seperti halnya yang terjadi pada peraturan daerah dalam kurun waktu sedemikian lama pembuatan suatu peraturan daerah tentang izin pertambangan daerah bahan galian golongan C, yaitu sejak tahun 2003 perda tersebut di sahkan sampai dengan tahun 2018 masih banyak masyarakat yang belum memahami bahkan belum tahu tentang adanya perizinan terkait pengelolaan bahan tambang golongan C. Setelah ditelusuri lebih dalam lagi dalam proses pembuatan peraturan daerah tersebut masyarakat tidak dilibatkan secara langsung melainkan hanya cukup di wakikan kepada para wakil rakyat yang sedang duduk di legislatif. Kondisi inilah sebagai

salah satu penyebab keberadaan suatu peraturan daerah menjadi peraturan yang hanya sebagai wacana tanpa bisa diterapkan secara maksimal dalam masyarakat atau dengan kata lain keberadaan peraturan yang tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembuatannya bisa diibaratkan sebagai macan ompong saja yang tidak mempunyai daya dan kekuatan yang menggigit yang maksimal sebagaimana yang di harapkan dan di cita-citakan dengan keberadaan dari sebuah aturan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan bangsa indonesia juga menganut teori trias politika yang di cetuskan oleh Montesquieu dimana kekuasaan negara dibagi menjadi tiga yaitu :

1. Eksekutif, dimana lembaga yang memegang peranan sebagai pihak eksekutif disini adalah pihak pemerintah yang memiliki tugas sebagai pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang ada.
2. Legislatif, lembaga yang bertugas sebagai pembuat peraturan perundang-undangan atau dikenal dengan istilah legislasi, dimana para anggota badan legislatif merupakan para wakil rakyat dimana fungsi dari lembaga legislatif disini ada tiga yaitu fungsi legislasi sebagai lembaga pembuatan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Undang undang yang di buat oleh DPR bersama sama dengan pihak pemerintah pusat, peraturan daerah propinsi yang merupakan kewenangan Dewan perwakilan Rakyat daerah (DPRD) propinsi bersama sama membahas dengan pihak pemerintah propinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota madya yang merupakan hasil karya

dari lembaga legislatif Dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama sama dengan pihak eksekutif/pemerintah di kabupaten/kota madya . Sehingga produk perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif notabene merupakan wujud dari amanah rakyat yang telah memilihnya. Baik ditingkat pusat sampai dengan tingkat daerah kabupaten/kotamadya.

3. Yudikatif, merupakan lembaga yudikatif yang bersifat independent dan terbebas dari pengaruh dari pihak pemerintah maupun dari para politisi yang duduk di lembaga legislatif. Dimana tugas dari lembaga yudikatif adalah memberikan penilaian hukum terhadap produk yang dihasilkan oleh pihak legislatif dan juga memberikan penilaian terhadap pelaksanaan dari sebuah peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pihak eksekutif. Lembaga Yudikatif itu sendiri merupakan suatu lembaga yang tugas dan kewenangannya di pegang oleh lembaga Mahkamah Agung (MA). Untuk produk hukum di bawah undang-undang dan hendak di uji dengan undang – undang merupakan kewenangan dari Mahkamah agung, sedangkan pengujian suatu undang-undang kepada pancasila merupakan kewenangan dari mahkamah konstitusi untuk mengujinya.

Dalam teori trias politica pemisahan tugas dari masing-masing pemegang kekuasaan nampak jelas dan pasti tanpa ada kesempatan untuk saling mempengaruhi antara masing-masing lembaga, namun untuk pelaksanaan dari Trias Politica di Indonesia sebagai salah satu negara penganut Trias Politika tidak

sepenuhnya mengikuti apa yang di atur dalam teori trias Politika artinya pelaksanaan dari Teori Trias Politika di Indonesia di sesuaikan dengan situasi dan kondisi negara Indonesia sesuai dengan amanah dari Undang-Undang Dasar 1945 pasal 20 yang berisi :

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Namun walaupun menganut paham trias politika dalam prakteknya bangsa Indonesia tetap menyesuaikan dengan situasi dan kondisi di negara indonesia, dimana teori trias politika tidak dijalankan secara murni. Dalam ajaran trias politika eksekutif bertugas menjalankan peraturan perundang-undangan yang telah di buat oleh pihak legislatif, sedangkan pihak yudikatif memberikan penilaian secara yuridis terkait peraturan perundang-undangan yang telah di buat oleh pihak legislatif. Namun dalam prakteknya di negara Indonesia lembaga yang

berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan bukan hanya merupakan kewenangan dari lembaga legislatif, lembaga eksekutif juga memiliki kewenangan untuk bersama-sama dengan legislatif dalam membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk konkrit Undang-undang. Hal tersebut juga berlaku pada ranah daerah baik di tingkat propinsi dan tingkat kabupaten/kotamadya, hal ini sesuai dengan amanah dari undang-undang dasar 1945 pasal 20 ayat 2 yaitu setiap rancangan undang-undang dibahas oleh dewan perwakilan daerah dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang masalah diatas dapat kita ambil beberapa rumusan masalahnya antara lain :

1. Bagaimana konstruksi partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah saat ini ?
2. Problematika apa sajakah yang timbul dalam suatu peraturan daerah yang tidak melibatkan Partisipasi Masyarakat ?
3. Bagaimana Rekonstruksi Partisipasi Masyarakat Dalam Proses pembentukan peraturan daerah yang berbasis nilai kesejahteraan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis konstruksi partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah saat ini .
2. Untuk mengkaji dan menganalisis problematika yang timbul dalam proses pembentukan Peraturan daerah yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat.
3. Untuk merekonstruksi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang berbasis nilai kesejahteraan.

D. Kerangka Teori Disertasi

D.1 Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan produk hukum yang di buat oleh daerah baik itu daerah propinsi maupun daerah kabupaten/ kota madya. Keberadaan suatu peraturan daerah merupakan sebagai salah satu dasar hukum bagi daerah tersebut dalam menjalankan roda pemerintahan. Dimana sebagai salah satu ciri khas dari sebuah negara yang menganut *rechtstaats*/negara hukum haruslah memiliki dasar dalam menjalankan roda pemerintahan, adapun sebuah produk hukum berupa peraturan daerah merupakan suatu produk hukum yang di buat oleh pihak legislatif di daerah tersebut bersama sama dengan pihak eksekutif, baik untuk daerah propinsi maupun di daerah kabupaten/kotamadya.

Adapun materi atau substansi yang diatur dalam suatu daerah tentunya tidak sama hal tersebut di karenakan setiap daerah memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda beda sehingga produk hukum yang di buatpun juga akan berbeda, malah akan menjadi suatu yang mustahil jika

suatu peraturan daerah akan berlaku sama dengan daerah yang lain. Keberadaan dari peraturan daerah tersebut merupakan sebagai instrument yuridis yang sah untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di daerah tersebut. Namun yang perlu di perhatikan disini walaupun suatu peraturan daerah disesuaikan dengan karakteristik daerah tersebut namun tetap saja dalam proses pembuatan peraturan daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Bahkan menurut pakar hukum tata negara Irmanputra Sidin bahwa peraturan daerah adalah produk hukum langsung yang dihasilkan oleh rakyat atau legislative rule. Oleh sebab itu secara konstitusional peraturan daerah tidak bisa dibatalkan oleh produk hukum pemerintah seperti keputusan menteri dalam negeri²¹.

D.2 Partisipasi

Dalam menjalankan roda pemerintahan pihak eksekutif tidak hanya bekerja sendiri saja melainkan harus melibatkan semua pihak dan semua unsur agar jalannya pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Seperti hanya dalam teori Trias Politika karya Montesquieu dimana pemerintahan itu terbagi menjadi tiga bagian yaitu Eksekutif, Legislatif, dan yudikatif. Dimana masing masing pemegang kekuasaan tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda antara yang satu dengan yang lain. Eksekutif dalam hal ini di pegang oleh pihak pemerintah yang bertugas menjalankan undang-undang yang telah di buat oleh legislatif,

²¹ . seputarpengertian.blogspot.com/pengertian peraturan daerah, 12 april 2017 jam 20.39 wib.

sedangkan pihak legislatif di pegang oleh para politisi yang duduk dalam lembaga tinggi negara DPR (dewan perwakilan rakyat) untuk di pusat dan DPRD Propinsi untuk di daerah propinsi dan DPRD Kab/kota untuk diwilayah daerah kabupaten/ kota madya. Dimana tugas dan kewenangan pihak legislatif disini adalah sebagai pihak yang membuat undang-undang (untuk wilayah pusat) dan membuat Peraturan Daerah (untuk wilayah daerah propinsi maupun kabupaten/kotamadya). Sedangkan Yudikatif berwenang di bidang hukum terkait suatu produk hukum sebelum di berlakukan ketengah masyarakat terlebih dahulu dikaji oleh pihak yudikatif dimana jika terdapat produk hukum yang bertentangan dengan peraturan yang ada diatasnya maka merupakan kewenangan dari pihak yudikatif untuk mengembalikan rancangan produk hukum tersebut kepada pihak pembuat untuk dilakukan revisi agar tidak bertentangan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

D.3 Masyarakat.

Manusia adalah makhluk zoon politicon yang tidak bisa hidup sendiri dan cenderung hidup bersosialisasi dengan manusia yang lainnya. (Pengertian Masyarakat) Istilah “masyarakat” merupakan terjemahan dan kata society (Inggris). Sedangkan istilah society berasal dan societas (Latin) yang berarti “kawan”. manusia tidak dapat memenuhi keperluan hidupnya sendiri.kelompok masyarakat terkecil adalah keluarga di mana anggota intinya terdiri dari bapak ibu dan anak sedangkan kelompok

masyarakat terbesar dalam suatu negara adalah negara itu sendiri yang mana di dalamnya terdiri dari sekian juta manusia dengan budaya, tradisi, dan adat istiadat yang beraneka warna seperti halnya di negara Indonesia. Pengertian Masyarakat Menurut Para Ahli antara lain adalah

1. Koentjaraningrat

Masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu, dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

2. Ralph Linton

Masyarakat adalah sekelompok manusia yang telah cukup lama dan bekerja sama, sehingga mereka itu dapat mengorganisasikan dirinya sebagai salah satu kesatuan sosial dengan batas tertentu.

3. Paul B. Horton & C. Hunt

Masyarakat merupakan kumpulan manusia yang relatif mandiri, hidup bersama-sama dalam waktu yang cukup lama, tinggal di suatu wilayah tertentu, mempunyai kebudayaan sama serta melakukan sebagian besar kegiatan di dalam kelompok atau kumpulan manusia tersebut.

4. Abdul Syani

Masyarakat merupakan kelompok-kelompok makhluk hidup dengan realitas-realitas baru yang berkembang menurut hukum-hukumnya sendiri dan berkembang menurut pola perkembangan tersendiri.

5. Emile Durkheim

Masyarakat adalah suatu sistem yang dibentuk dari hubungan antar anggota sehingga menampilkan suatu realitas tertentu yang mempunyai ciri-cirinya sendiri.

6. Karl Marx

Masyarakat adalah suatu struktur yang menderita suatu ketegangan organisasi atau perkembangan akibat adanya pertentangan antara kelompok-kelompok yang terbagi secara ekonomi.

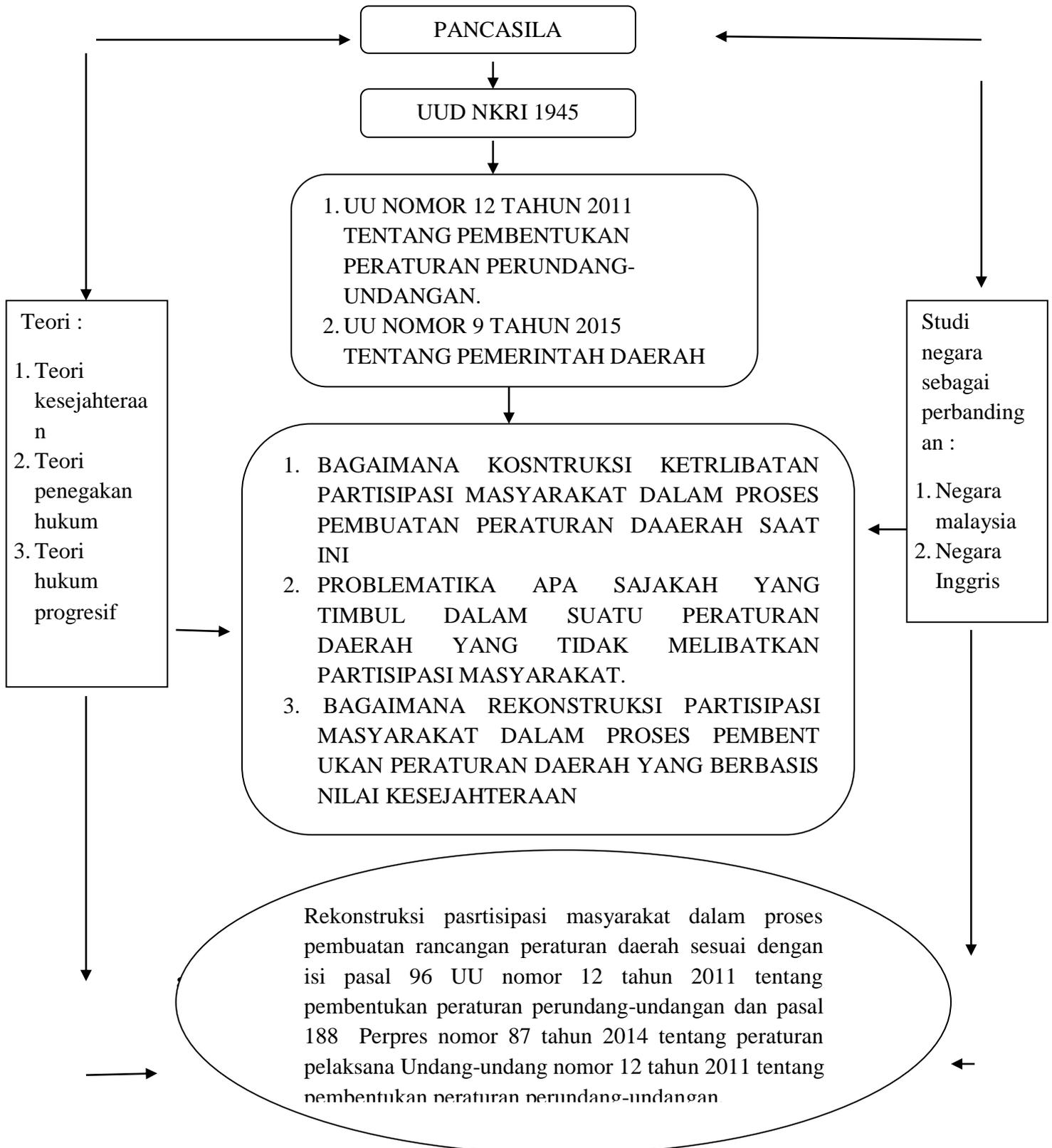
Dari pengertian menurut para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa masyarakat adalah kelompok manusia yang hidup bersama disuatu wilayah tertentu dalam waktu yang cukup lama yang saling berhubungan, berinteraksi satu sama lain. Mempunyai suatu kebiasaan tradisi ada , sikap dan rasa persatuan yang sama serta saling berbagi.

Dalam kelompok masyarakat terbesar terdapat kelompok yang berperan sebagai pihak yang mengatur kelompok besar tersebut yang mana kelompok yang berperan sebagai pihak yang mengatur tersebut bernama pemerintah. Dimana dalam menjalankan tugasnya sudah diatur dalam peraturan perundang undangan di negara Indonesia apalagi negara Indonesia merupakan negara rechtstaats atau negara hukum dimana semua pihak penyelenggara negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, hal tersebut di lakukan

untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan para pejabat negara itu sendiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Keberadaan dari hukum itu sendiri merupakan produk yang dihasilkan oleh sekelompok manusia. Hukum ada bukanlah untuk dirinya sendiri melainkan untuk manusia dan masyarakatnya. Sehingga untuk mewujudkan cita-cita hukum tersebut berupa mewujudkan keadilan dalam masyarakat bukan sekedar keadilan di atas kertas semata.

E. Kerangka Pemikiran Disertasi



E.1 Paradigma Penelitian

Penelitian disertasi ini akan menggunakan paradigma konstruktivisme, sebuah paradigma yang sering digunakan dalam tradisi filsafat sebagai metode pembacaan terhadap teks dan realitas empirisnya sekaligus. Dimana penelitian disertasi ini juga menggunakan penelitian secara ontologi yang memiliki pemahaman suatu kajian filsafat yang paling kuno. Studi tersebut membahas keberadaan sesuatu yang bersifat konkret. Dengan mempelajari dari sudut pandang ontologi untuk memberikan gambaran secara nyata terkait kondisi riil suatu masyarakat yang ada dengan keberadaan dari peraturan daerah yang di buat oleh pihak yang berwenang baik dalam hal ini inisiatif yang berasal pihak legislatif/ DPRD selaku wakil rakyat dan usulan dari pihak dari eksekutif dalam hal ini adalah pemerintah daerah yang notabene sebagai pelaksana dari sebuah regulasi. Sehingga akan di temukan bagaimana aplikasi pembentukan suatu peraturan daerah, selain itu juga dalam penelitian disertasi ini juga dibutuhkan penelitian dari sudut pandang teori relativisme untuk melihat adanya gejala perbedaan antara harapan masyarakat, cita-cita dari suatu peraturan daerah yang terkadang tidak sejalan walaupun harapan mendasar dari adanya suatu peraturan daerah tersebut adalah untuk terwujudnya suatu masyarakat yang sejahtera hal tersebut dapat terjadi karena banyaknya faktor faktor di luar yang mempengaruhi sehingga terwujudnya suatu harapan terkadang menjadi sesuatu yang nisbi atau relatif terpenuhi.

Metodologi yang di jadikan sebagai perbandingan gambaran dalam penelitian ini untuk menghasilkan sebuah temuan baru terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah diantaranya adalah metodologi penelitian dengan menggunakan teori pragmatisme yaitu suatu teori yang lebih mementingkan hasil akhir dari pada nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat, dalam hal ini dapat di gambarkan bahwasannya suatu peraturan daerah dibuat tidak hanya melihat kepada norma norma yang hidup dalam masyarakat melainkan semata mata hanya untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan dari peraturan daerah tersebut di buat.selain itu sebagai pembanding juga di perlukan suatu teori yang kecenderungannya berbanding terbalik dengan teori pragmatisme yaitu teori epistemologi yang mengandung makna sebagai cabang suatu ilmu filsafat yang berkaitan dengan asal muasal, sifat, karakter dan jenis pengetahuan atau dengan kata lain dalam teori epistemologi lebih memberikan pemahaman tentang hakikat suatu pengetahuan, sehingga penelitian dalam disertasi ini lebih cenderung menggunakan teori epistemologi dibandingkan menggunakan teori pragmatisme karena yang menjadi akar permasalahan dalam disertasi ini adalah suatu proses pembuatan peraturan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat untuk mewujudkan harapan dari masyarakat yaitu berupa suatu produk hukum berbentuk peraturan daerah yang berbasis nilai kesejahteraan.

E.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini antara lain bersifat *social-legal* maka pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan social legal (*social legal approach*). Namun juga di padukan dengan pendekatan lain yang bersifat kualitatif dan didukung dengan data lapangan.. Penelitian hukum *social-legal* atau sering disebut penelitian hukum sosiologis adalah penelitian yang berbasis pada ilmu hukum normatif (peraturan perundangan), tetapi bukan mengkaji mengenai sistem norma dalam aturan perundang-undangan, namun mengamati bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma itu bekerja di dalam masyarakat.

Dalam penelitian ini digunakan model penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang menjelaskan dan menganalisis perilaku manusia secara individual dan kelompok, prinsip atau kepercayaan, pemahaman atau pemikiran, dan persepsi atau anggapan.²²

Obyek yang akan menjadi objek penelitian dalam disertasi ini adalah peraturan daerah kabupaten sumenep nomor 13 tahun 2003 tentang izin pertambangan daerah bahan galian golongan C terutama yang berkaitan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah . Soetandyo Wignjosoebroto menyebut penelitian hukum yuridis sosiologis masuk dalam kategori penelitian hukum doktrinal tentang

²² Khasan Effendy, *Memadukan Metode Kuantitatif Kualitatif*, Indra Prahasta, Bandung, 2010, hal.117.

hukum *in concreto* dan penelitian hukum normatif penelitian hukum *in abstracto*.²³

F. Jenis dan Sumber Data

Dalam mencari dan mengumpulkan bahan yang diperlukan, difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui data Primer dan data Sekunder.

- a. Bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku masyarakat melalui penelitian.

Penggunaan data primer dalam penelitian *social-legal* karena juga menyangkut dengan masalah fakta-fakta sosial yang terkait dengan bekerjanya hukum yang nyata, maka diperlukan pula obeservasi dan wawancara. Observasi dilakukan dengan terlibat langsung, dimaksudkan untuk mengetahui data secara kualitatif dengan melakukan penggalan fakta-fakta sosial tidak hanya yang tampak di permukaan, namun juga untuk menggali apa yang sesungguhnya terjadi di balik peristiwa nyata tersebut.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari berbagai pustaka yang meliputi buku referensi, majalah, surat kabar, hasil

²³ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2002, hal.147-169.

penelitian yang berkaitan dengan materi penelitian. Bahan-bahan hukum sekunder erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti halnya literatur-literatur yang berhubungan dengan masalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah, tulisan karya ilmiah para ahli lainnya.

- c. Bahan Hukum tersier, bahan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum

G. Metode Pengumpulan data

Metode pendekatan yang dilakukan dalam disertasi ini adalah dengan menggunakan pendekatan socio legal dimana dalam mengumpulkan data melalui beberapa tahapan, untuk tahap pengumpulan data primer dengan cara melakukan observasi langsung kelapangan untuk mendapatkan data dan info secara langsung dari masyarakat, dan dari instansi terkait. Sedangkan untuk mendapatkan data sekunder tersebut peneliti melakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum doktrinal yakni pendekatan prundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan perbandingan hukum negara lain (*comparative Approach*) dan Pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*)

Dalam penelitian ini maka peneliti akan menggali informasi melalui dokumen yang terkait dengan peraturan perundangan tentang Pembuatan peraturan perundang-undangan beserta peraturan pemerintah yang menyertainya. Studi kepustakaan (*document tracking*) dilakukan untuk memperoleh data tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, di wilayah pemerintahan daerah baik melalui observasi, wawancara maupun study pustaka.

H. Metode Analisa Data

Analisa data dilakukan secara kualitatif induktif, yaitu suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis berupa data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata dalam proses pembentukan peraturan daerah dengan partisipasi masyarakat yang berbasis nilai kesejahteraan.

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Hal ini dimaksudkan agar peneliti dapat menggunakan perundang-undangan sebagai dasar awal untuk melakukan analisis. Hal ini dimaksudkan karena peraturan perundang-undangan merupakan titik fokus dari penelitian dimaksud dan karena sifat hukum yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) *Comprehensip*, artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lainnya secara logis.
- 2) *All-inclusive*, artinya bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekosongan hukum.
- 3) *Systematic*, yaitu bahwa di samping bertautan antara satu dengan lainnya, norma-norma hukum tersebut tersusun secara hierarkhis.

b. Pendekatan konsep (*Conseptional Approach*)

Pendekatan konsep dilakukan dengan cara menggunakan konsep-konsep dalam ilmu hukum yang dijadikan sebagai titik tolak atau pendekatan bagi analisis penelitian hukum. Pendekatan ini dilakukan dengan cara melakukan kajian terhadap doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, dimana dengan cara tersebut akan didapatkan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti.

c. Pendekatan Perbandingan Hukum di Negara lain yang berhubungan dengan penegakan hukum politik .