

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

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

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, mengidentifikasikan bahwa negara Indonesia merupakan negara menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Selain itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana disebutkan di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”, maka sebagai negara hukum, penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berdasarkan hukum.

Sebagai suatu negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, maka setiap kegiatan yang dilaksanakan untuk melaksanakan tujuan negara yang hendak dicapai harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Negara dan hukum bertalian dengan keberadaan manusia. Jika tidak ada manusia, tidak ada negara dan tidak ada hukum, dan tidak dapat dibayangkan ada suatu negara tanpa adanya manusia yang menjadi rakyatnya. Dengan demikian, rakyat adalah *substratum personal* dari suatu negara. Tanpa warga negara atau rakyat, maka negara akan merupakan suatu fiksi besar. Tidak bisa dibayangkan pula jika suatu negara atau masyarakat yang tidak mempunyai hukum sebagai norma penertib terhadap tingkah laku manusia yang menjadi warganya.

Negara sebagai alat, lazim disamakan dengan bahtera yang mengangkut para penumpangnya (seluruh lapisan masyarakat) ke pelabuhan kesejahteraan (masyarakat yang adil, aman, dan makmur). Hanya dengan memandang negara dengan peran dan fungsi yang demikian, maka akan dapat diselami hakikat dari negara yang sebenarnya. Negara adalah lembaga sosial yang diadakan manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vitalnya, dan sebagai negara sosial, negara tidak diperuntukkan memenuhi kebutuhan khusus bagi individu dan golongan tertentu, melainkan ditujukan untuk memenuhi keperluan dari seluruh rakyat.¹

Tugas negara dalam mewujudkan kesejahteraan dan menjaga ketertiban bagi masyarakat, dalam hal ini diserahkan kepada pemerintah. Dalam perkembangan tugas pemerintahan, negara menempatkan pemerintah selaku pihak yang dilekati dengan kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan

¹ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 48.

rakyat, sebagaimana yang dikenal dengan negara kesejahteraan (*welfare state*).²

Dalam hal ini, J. Barent dalam bukunya *Der Wetenschap der Politiek* mengemukakan bahwa tujuan negara yang sebenarnya ialah pemeliharaan, yaitu pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti yang seluas-luasnya.³

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

Negara-negara modern di dunia selalu berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dalam arti yang seluas-luasnya baik pada aspek politik, ekonomi, sosial, dan kultural, dan Charles E. Marriam dalam buku *Systematic Politie*s menyebutnya sebagai “*welfare staat*”.⁵

Untuk mencapai tujuan negara, pemerintah dan aparatnya, harus menggunakan aturan main (*rule of the game*) yang berlandaskan kepada kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Di sinilah letak pentingnya hukum bagi suatu masyarakat atau negara.

Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian (*certainty*), keadilan (*justice*), dan kebergunaan (*utility*). *Legal certainty* penting untuk menjamin prediktibilitas kegiatan ekonomi, keadilan penting untuk menjamin peme-

² Ridwan HR, *Fiqh Politik, Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 63.

³ J. Barent, *De Wetenschap Der Politiek*, terjemahan L.M. Sitorus, Ilmu Politik dan Pembangunan, Jakarta, 1965, hlm. 51.

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

⁵ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *loc.cit.*

rataan, dan kebergunaan penting untuk memastikan bahwa kebebasan yang dinikmati terukur dan teratur berdasarkan ketentuan yang disepakati bersama.⁶

Secara ideal, tidak ada suatu negara yang dibentuk untuk menimbulkan kesulitan dan kekacauan bagi rakyatnya. Secara teoritis, tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyatnya, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum yang tertinggi bagi negara dan penguasa negara, "*Solus populi suprema lex*".⁷

Negara dan hukum adalah sebagai norma penertib tingkah laku manusia dalam masyarakat atau negara, dan merupakan alat untuk mencapai hakikat tujuan eksistensi manusia, yaitu kebahagiaan yang sempurna yang sesuai dengan integritas kepribadiannya sebagai individu dan makhluk sosial.

Tiap-tiap masyarakat mengenal susunan, tatanan, dan tata tertib. Perangkat-perangkat ini merupakan saluran-saluran tetap yang pada pokoknya dilalui atau hendaknya dilalui dalam kemajuan dan perkembangan suatu masyarakat. Dengan demikian, menjadi tugas dari warga masyarakat, baik pada masing-masing maupun bersama-sama untuk menyelenggarakan ketertiban, ketenteraman, kemakmuran sendiri dan masyarakat.⁸

Adanya campur tangan negara terhadap kehidupan sosial masyarakat, maka jangkauan kerja pemerintah semakin luas, terlebih lagi tidak semua kehidupan masyarakat diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Itu artinya, bagi negara yang dalam hal ini adalah administrasi negara, memiliki suatu konsekuensi yang khusus.

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan rakyatnya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang bisa

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 111.

⁷ Iswara, *Pengantar Ilmu Politik*, Dhirwantara, Bandung, 1967, hlm. 158.

⁸ Mukhtie Fajar, *op.cit.*, hlm. 26.

diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan negara. Dalam negara kesejahteraan, adanya sistem kesejahteraan sebagai hak sosial warga harus diimbangi dengan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.

Hak sosial warga tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja, sehingga negara harus menerapkan kebijakan ketenagakerjaan yang aktif guna mendorong partisipasi penuh warga dalam pasar tenaga kerja. Di sisi lain, luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui sistem perpajakan yang kuat, yang hanya dimungkinkan melalui pertumbuhan ekonomi dengan peran aktif pemerintah di dalamnya. Segi tiga antara peran negara dalam pertumbuhan ekonomi, jaminan hak sosial, kebijakan aktif tenaga kerja adalah karakteristik kunci dari suatu negara kesejahteraan.

Menurut Tahir Azhary bahwa prinsip kesejahteraan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan ekonomi bagi masyarakat. Keadilan sosial ini mencakup pemenuhan kebutuhan materil (kebendaan) dan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Tugas ini dibebankan kepada penyelenggara negara serta masyarakat dan untuk mewujudkannya dituntut atas ditegakkannya prinsip lain sebagai prasyarat seperti prinsip keadilan, persamaan, peradilan bebas, dan perlindungan hak asasi manusia.⁹

Negara Indonesia dalam mengimplementasikan prinsip negara kesejahteraan, maka negara harus mampu menyediakan berbagai sarana dan kebutuhan hidup rakyatnya. Hal ini menuntut negara untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap setiap aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, dengan melaksanakan pembangunan secara merata di tingkat nasional maupun daerah.

⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 107.

Mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luasnya ± 17.000 pulau dan wilayah lautan yang luas pula, penduduk yang beragam (perbedaan budaya, sosial dan sejarah) merupakan kenyataan-kenyataan yang membatasi kemungkinan penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik, dilaksanakan secara seragam di dan untuk seluruh wilayah negara.

Dengan demikian, daerah juga harus ikut berperan serta untuk dalam melaksanakan tujuan negara agar hasil pembangunan dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat Indonesia dari kota hingga ke pelosok daerah. Demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, maka dilaksanakan otonomi daerah, yang merupakan konsekuensi dari Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pembagian daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan

bahwa : “Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Salah satu tanda dan bukti bahwa pemerintah dengan sistem administrasinya itu mengabdikan kepada rakyatnya ialah dapat dilihat sampai seberapa jauh pelayanan yang diberikan kepada masyarakat itu baik. Demikian pula salah satu wujud suatu tata administrasi pemerintahan yang baik dan amanah bisa diamati dari cara pemerintahan memberikan pelayanan kepada publik terutama yang miskin. Pengertian baik dan amanah itu ialah sesuai dengan keinginan rakyat pemangku kepentingan pelayanan bukan semata-mata keinginan penguasa pemerintah.¹⁰

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung 3 (tiga) misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu :¹¹

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

Pada pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk seterusnya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sebagai implementasi lalu diadakan

¹⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Mata Pena Institute dan Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 81.

¹¹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Cetakan Keempat, Andi, Yogyakarta, 2004, hlm. 46.

otonomi daerah baik pada provinsi maupun kabupaten.¹² Pentingnya desentralisasi bagi negara-negara modern merupakan sebagai kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari dalam rangka efisiensi-efektivitas, pendidikan politik, stabilitas politik, kesetaraan politik, dan akuntabilitas publik.¹³

Pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya, seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan merupakan hal yang tidak mungkin dengan keterbatasan dan kekurangan hampir di semua aspek.¹⁴

Otonomi daerah merupakan bagian dari proses demokratisasi, karena dengan adanya otonomi daerah maka daerah diberikan wewenang yang lebih luas untuk mengambil keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan tidak harus selalu menunggu dan mengikuti kebijaksanaan yang ditentukan dari pemerintah pusat.

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁵

Dalam pelaksanaan demokrasi di era otonomi daerah, maka di daerah dibentuk sebuah lembaga legislatif daerah, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mempunyai tugas dan kewenangan sebagaimana yang diberikan

¹² Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 93 dan 94.

¹³ Syauckani HR, et.al., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 21-31.

¹⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 112.

¹⁵ Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 20.

oleh undang-undang, dan salah satunya adalah menyampaikan aspirasi rakyat daerah.

Keberadaan demokrasi di era otonomi daerah sangat penting karena keberhasilan pembangunan di daerah sangat bergantung pada pelaksanaan desentralisasi yang baik dan benar. Keuntungan dari desentralisasi, salah satunya adalah pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengambil keputusan dengan lebih cepat, sehingga prioritas pembangunan dan kualitas pelayanan masyarakat di daerah diharapkan dapat lebih mencerminkan kebutuhan masyarakat daerah.

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangatlah penting, terutama di dalam menampung aspirasi masyarakat daerah agar segala permasalahan masyarakat di daerah dapat dicarikan sebuah solusi yang baik, yang dituangkan dalam bentuk peraturan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban, di antaranya adalah :¹⁶

1. Bersama-sama kepala daerah membuat peraturan daerah;
2. Memberikan persetujuan atas keputusan kepala daerah di bidang-bidang tertentu, misalnya keputusan mengadakan utang-piutang;
3. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Untuk melaksanakan wewenang, hak dan kewajibannya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (dan anggota) mempunyai hak anggaran, hak bertanya, hak meminta keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, dan hak mengadakan penyelidikan. Melalui hak-

¹⁶ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesia Administrative Law*, Cetakan Kesembilan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 116.

hak seperti hak anggaran, hak meminta keterangan, dan hak mengadakan penyelidikan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan kekuasaan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah (urusan rumah tangga daerah).

Pengalaman pemerintahan sebelumnya senantiasa mempraktikkan cara-cara yang berlawanan dengan prinsip demokrasi, misalnya peranan masyarakat/rakyat dirasakan sangat terbatas dalam proses pembentukan kebijakan publik. Adanya rasa takut berbeda pendapat, dan adanya rasa takut memasuki serikat politik. Peranan pemerintah pusat sangat besar dan desentralisasi tidak berjalan sesuai dengan cita-cita pemerintahan yang demokratis.¹⁷

Dalam pembangunan suatu kawasan, pemerintah daerah perlu mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat.¹⁸ Pemberdayaan masyarakat daerah dengan mengikutsertakan masyarakat di dalam pembentukan peraturan daerah merupakan bentuk atau perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat ini bukan berarti bahwa seluruh rakyat secara langsung membuat keputusan atau kebijakan sehari-hari dalam setiap urusan dan aktivitas pemerintahan. Demokrasi yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat ini bukan berarti bahwa setiap perijinan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah baru dikatakan sah jika seluruh rakyat ikut beramai-ramai membuat keputusan.

Kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan yang demokratis oleh rakyat dapat dipinjamkan atau didelegasikan kekuasaan membuat keputusan atau kebijakan itu kepada legislatif, eksekutif, yudikatif, administrator, atau kepada siapapun yang dikehendaki sebagai wakilnya. Rakyat dikatakan berdaulat sepanjang mereka, bukannya wakilnya, masih mempunyai kekuasaan

¹⁷ Miftah Thoha, *op.cit.*, hlm. 124.

¹⁸ Eko Soponyono, *Menuju Pemerintah Daerah Sebagai Manifestasi Demokratisasi Birokrasi*, Ahmad Gunaryo (Ed.), *Hukum Birokrasi & Kekuasaan Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Walisongo Research Institute, Semarang, 2001, hlm. 249.

tertinggi (*ultimate power*) untuk memutus, di mana kekuasaan membuat keputusan tetap berada di tangannya dan yang bisa didelegasikan kepada siapa saja yang bisa bertanggungjawab pada periode waktu tertentu.¹⁹

Kedaulatan rakyat sebagai ciri suatu pemerintahan yang demokratis itu dapat dilihat bagaimana jika pemerintahan itu membuat kebijakan dan melaksanakan kebijakan publik. Jika kebijakan itu dibuat tidak melibatkan dan mengakomodasikan kepentingan dan aspirasi semua rakyat, tetapi dibuat oleh elite yang mengakomodasikan aspirasi dan kepentingan segelintir orang atau sekelompok rakyat, maka kebijakan yang diambil itu tidak bisa disebut demokratis.

Keikutsertaan rakyat dalam pembuatan peraturan daerah dengan memberikan aspirasinya akan memberikan kemudahan dalam percepatan proses pembangunan di daerah, karena keterbukaan dan kerjasama antara masyarakat daerah dan pemerintah daerah maka kepercayaan masyarakat daerah menjadi semakin meningkat terhadap pemerintah daerah, dan pada tahapan pelaksanaan peraturan daerah yang dibuat secara bersama-sama, maka masyarakat dengan kesadarannya melaksanakannya tanpa adanya keterpaksaan, karena mereka mengetahui bahwa suara mereka telah didengarkan oleh pemerintah daerah.

Sebagaimana tujuan dari otonomi daerah adalah untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyat di daerah, maka masyarakat daerah yang selama ini telah memberikan kontribusi besar tidak hanya bagi daerah juga bagi negara, maka perlu untuk diberikan jaminan atas perlindungan dan kesejahteraannya,

¹⁹ Miftah Thoha, *op.cit.*, hlm. 140.

seperti para petani dalam hal ini khususnya para petani di Kabupaten Banjarnegara yang telah ikut serta dalam memenuhi kebutuhan pangan rakyat di seluruh Indonesia.

Petani di Kabupaten Banjarnegara, selama ini telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi pedesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan pertanian perlu diberikan perlindungan dan pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan.

Dalam menyelenggarakan pembangunan pertanian, petani mempunyai peran sentral dan memberikan kontribusi besar. Pelaku utama pembangunan pertanian adalah para petani, umumnya berusaha dengan skala kecil, yaitu rata-rata luas usaha tani kurang dari 0,5 hektare, dan bahkan sebagian dari petani tidak memiliki sendiri lahan usaha tani atau disebut petani penggarap, bahkan juga buruh tani. Umumnya petani mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan usaha tani, dan akses pasar. Selain itu, petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk melindungi dan sekaligus memberdayakan petani.

Upaya perlindungan dan pemberdayaan petani selama ini belum didukung oleh peraturan perundang-undangan yang komprehensif, sistemik, dan holistik, sehingga kurang memberikan jaminan kepastian hukum serta keadilan bagi petani dan pelaku usaha di bidang pertanian. Undang-undang yang ada selama ini masih bersifat parsial dan belum mengatur upaya perlindungan dan pemberdayaan secara jelas, tegas, dan lengkap.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani disebutkan bahwa : “Perlindungan petani adalah segala upaya untuk membantu petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim”. Sedangkan di dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 disebutkan bahwa : “Pemberdayaan petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan petani untuk melaksanakan usaha tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan kelembagaan petani”.

Perlindungan dan pemberdayaan petani sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 bertujuan untuk :

- a. Mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik;
- b. Menyediakan prasarana dan sarana pertanian yang dibutuhkan dalam mengembangkan usaha tani;
- c. Memberikan kepastian usaha tani;

- d. Melindungi petani dari fluktuasi harga, praktik ekonomi biaya tinggi, dan gagal panen;
- e. Meningkatkan kemampuan dan kapasitas petani; serta
- f. Kelembagaan petani dalam menjalankan usaha tani yang produktif, maju, modern dan berkelanjutan; dan menumbuhkembangkan kelembagaan pembiayaan pertanian yang melayani kepentingan usaha tani.

Mengenai lingkup pengaturan perlindungan dan pemberdayaan petani sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013, meliputi :

- a. Perencanaan;
- b. Perlindungan petani;
- c. Pemberdayaan petani;
- d. Pembiayaan dan pendanaan;
- e. Pengawasan; dan
- f. Peran serta masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013, kemudian dibentuk Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang dalam hal ini adalah para petani di Jawa Tengah, termasuk di dalamnya adalah para petani di Kabupaten Banjarnegara.

Pada tahun 2016, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara menggunakan hak inisiatifnya dalam pembuatan peraturan daerah. Dalam program pembentukan peraturan daerah (propemperda) tahun 2016, ada 6 (enam) rancangan peraturan daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diajukan. Namun, karena keterbatasan anggaran hanya lima (5) rancangan perda inisiatif yang ditetapkan, di antaranya adalah rancangan peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan petani pengusul yang diusulkan dari Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda).

Rancangan peraturan daerah tentang pemberdayaan dan perlindungan petani di Kabupaten Banjarnegara, sudah diundangkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 2 Tahun 2017 merupakan strategi dan kebijakan perlindungan dan pemberdayaan petani yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara berdasarkan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Di dalam Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 2 Tahun 2017 menyebutkan bahwa :

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan pemerintah sebagai representasi dari negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi setiap masyarakat Indonesia. Hal ini dapat tercermin dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Petani yang telah banyak memberikan kontribusi bagi kelangsungan hidup dasar masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan pangan saat ini masih banyak yang belum mendapatkan upaya perlindungan yang sistematis dan berkelanjutan. Padahal, sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, upaya pembangunan dibidang Pertanian serta perikanan diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan Petani. Hal tersebut sangat logis mengingat selama ini petani telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan pertanian dan perikanan serta pembangunan ekonomi perdesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan perlu diberi perlindungan dan pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Pemberian perlindungan dan pemberdayaan kepada petani di Banjarnegara selain merupakan kebutuhan yang sangat mendesak juga sejalan dengan tekad pemerintah daerah untuk menjadikan Kabupaten Banjarnegara sebagai daerah utama penyangga ketahanan pangan nasional.

Dalam permasalahan dan proses legislasi suatu peraturan daerah, peran anggota Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara sangat dibutuhkan guna mengadvokasi aspirasi petani untuk menampung keluhan kesah para petani di Kabupaten Banjarnegara sehingga peraturan daerah yang dibentuk dapat diterima masyarakat, memiliki daya laku efektif, dan tepat sasaran serta tidak banyak memerlukan pengerahan institusi/penegak hukum dalam melaksanakannya.

Masyarakat, dalam hal ini adalah para petani dapat berperan serta dalam penyelenggaraan perlindungan dan pemberdayaan petani, dengan berpartisipasi dengan memberikan aspirasinya dalam pembentukan peraturan daerah.

Partisipasi masyarakat disebutkan dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

- (1) Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat;
- (2) Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah :
 - a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat;
 - b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
 - d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup :
 - a. Penyusunan perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;

- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
 - d. Penyelenggaraan pelayanan publik.
- (4) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk :
- a. Konsultasi publik;
 - b. Musyawarah;
 - c. Kemitraan;
 - d. Penyampaian aspirasi;
 - e. Pengawasan; dan/atau
 - f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah;
- (6) Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur :
- a. Tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - b. Kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
 - d. Dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (7) Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat dalam rangka menciptakan *good governance*. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah, diatur juga di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa :

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

- a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (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.

Partisipasi masyarakat tidak hanya keikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan, akan tetapi masyarakat juga harus mengetahui upaya yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Selain itu, pemerintah juga harus mampu memahami keinginan rakyatnya dan berusaha untuk melakukan pendekatan dengan masyarakatnya.

Miftah Thoha mengemukakan bahwa negara harus mempunyai mekanisme yang melembaga yang dipergunakan oleh pejabat-pejabat negara memahami dan mempelajari kebijakan publik sesuai dengan yang dikehendaki dan dituntut oleh rakyat. Negara harus mampu mengetahui secara jelas preferensi-preferensi rakyat. Dengan demikian pejabat-pejabat pemerintah bisa meletakkan preferensi tersebut dalam konteks pembuatan kebijakan publik walaupun preferensi tersebut tidak seluruhnya dipakai. Ketentuan ini merupakan konsekwensi logis dari kedaulatan rakyat dan demokrasi. Ketentuan tersebut mengharuskan pula bagi pejabat untuk senantiasa memelihara komunikasi dengan rakyat. Sarana komunikasi yang populer dalam pemerintahan yang demokratis ialah dengan melakukan dialog.²⁰

Proses pembuatan peraturan daerah dalam suatu pemerintahan yang demokratis akan lebih baik dan bermakna jika mampu mempromosi kepentingan-kepentingan rakyat daerah itu sendiri, bukannya kepentingan elite dan sekelompok orang saja. Proses pembuatan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan pada umumnya merupakan hal yang lebih

²⁰ *Ibid.*, hlm. 144.

penting ketimbang isinya. Semakin banyak kesempatan dialog yang dilakukan oleh pemerintah dengan rakyatnya semakin terbuka jalan demokrasi dalam pemerintahan. Jika pintu dialog ini tertutup atau terbukanya sangat sempit, maka rakyat akan berusaha melakukan berbagai upaya agar suara mereka didengarkan. Itulah demonstrasi rakyat yang bisa membuat tidak stabilnya pemerintahan.

Berdasarkan pandangan yang demikian, maka tertarik mengkaji dalam bentuk tesis dengan judul : **“Tugas dan Pelaksanaan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Dalam Mengadvokasi Aspirasi Petani Melalui Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Di Kabupaten Banjarnegara”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengadvokasi aspirasi petani melalui pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Banjarnegara?
2. Apakah hasil yang dicapai dalam pelaksanaan advokasi aspirasi petani oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memberikan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Banjarnegara sudah optimal?
3. Kendala-kendala apa yang ditemui oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara dalam mengadvokasi petani

melalui pembentukan perda inisiatif untuk perlindungan dan pemberdayaan petani dan apa solusi bagi kendala-kendala tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dalam permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengadvokasi aspirasi petani melalui pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Banjarnegara;
2. Untuk menelaah dan menganalisis mengenai hasil yang dicapai dalam pelaksanaan advokasi aspirasi petani oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memberikan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Banjarnegara;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kendala-kendala yang ditemui oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara dalam mengadvokasi petani melalui pembentukan perda inisiatif untuk perlindungan dan pemberdayaan petani dan solusi bagi kendala-kendala tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun praktis, yaitu :

1. Teoretis;

Tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya, dan hukum administrasi negara pada khususnya mengenai tugas dan pelaksanaan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengadvokasi aspirasi petani melalui pembentukan peraturan daerah perlindungan dan pemberdayaan petani.

2. Praktis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum, khususnya mahasiswa, dosen, para anggota legislatif di daerah, dan pakar hukum.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritik

1. Kerangka Konseptual

a. Wewenang

Menurut Bagir Manan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²¹

²¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 72.

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut R.J.H.M. Huisman bahwa :²²

Een bestuursorgaan kan zich geen bevoegdheid toeigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuursorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechtspersonen.

Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak inspektur lingkungan dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah, atau bahkan terhadap badan hukum privat).

b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah, dan sekaligus sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, memiliki peran strategis untuk mengawal jalannya pemerintahan daerah agar dapat dikelola dengan baik guna meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengawal pengelolaan pemerintahan daerah terutama yang diselenggarakan oleh kepala daerah dan perangkat daerah menjadi penting untuk dilakukan, mengingat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga repre-

²² *Ibid.*

sentasi masyarakat, di mana keseluruhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat menjadi substansi utama yang diperjuangkan untuk menjadi agenda dan program pembangunan daerah, yang dibahas dan ditetapkan secara bersama dengan kepala daerah selaku pemimpin pemerintah daerah.

Untuk melaksanakan peran strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tugas dan wewenang, hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta hak dan kewajiban anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tiga fungsi dasar yakni fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini dalam tataran empirik sering dinamakan *three function* Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²³

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kedudukan sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan ini seringkali menjadi dilematis karena keharusan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyelaraskan kepentingan rakyat yang diwakili dengan kebijakan-kebijakan pemerintah daerah, karena dapat terjadi kebijakan pemerintah daerah tidak selalu sejajar dengan kehendak masyarakat.

Adapun tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berhubungan dengan kepala daerah adalah sebagai berikut :²⁴

- 1) Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;

²³ Dadang Suwanda dan Akmal Malik Piliang, *Penguatan Pengawasan DPRD Untuk Pemerintahan Daerah yang Efektif*, Cetakan Pertama, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm. 2.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 36.

- 2) Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah bersama dengan kepala daerah;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- 4) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 5) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- 6) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

c. Advokasi

Pengertian advokasi adalah aksi aksi sosial, politik dan budaya yang dilakukan secara terencana, terstruktur, dan dilakukan secara terkumpul (kolektif), mengikutsertakan berbagai taktik termasuk *lobby*, kampanye (*campaign*), mendirikan koalisi, memberikan tekanan aksi massa, serta riset yang digunakan untuk mengubah kebijakan.²⁵

Pengertian advokasi menurut Sheila Espine Vilaluz ialah aksi strategis dan terpadu yang dilakukan oleh individu maupun kelompok untuk memberi masukan isu ataupun masalah kedalam rancangan dan rencana kebijakan, serta advokasi dapat berarti membangun suatu basis pendukung terhadap kebijakan publik yang diambil guna menyelesaikan persoalan yang ada.²⁶

²⁵ Harian Netral, *Berbagai Pengertian Advokasi*, sebagaimana diakses dalam <http://hariannetral.com/2014/06/berbagai-pengertian-advokasi.html>, pada tanggal 29 September 2017, jam : 2.24 pm.

²⁶ *Ibid.*

Dikaitkan dengan skala masalah yang dihadapi, advokasi bisa dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu :²⁷

- 1) Advokasi diri, yaitu advokasi yang dilakukan pada skala lokal dan bahkan sangat pribadi;
- 2) Advokasi kasus, yaitu advokasi yang dilakukan sebagai proses pendampingan terhadap orang atau kelompok yang belum memiliki kemampuan membela dirinya dan kelompoknya;
- 3) Advokasi kelas, yaitu sebuah proses mendesakkan kebijakan publik atau kepentingan satu kelompok masyarakat dengan tujuan akhir terwujudnya perubahan sistematis yang berujung pada lahirnya kebijakan yang melindungi atau berubahnya legislasi yang dianggap tidak adil.

d. Partisipasi

Di era reformasi, partisipasi diberi makna sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya baik dalam proses pengambilan keputusan dan monitoring kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka. Berbagai peraturan yang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat secara substantif belum mengatur bagaimana partisipasi masyarakat itu dilaksanakan.²⁸

Theodorson dalam Mardikanto mengemukakan bahwa dalam pengertian sehari-hari, partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditunjukkan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan

²⁷ Anang Panca, *Arti, Jenis dan Fungsi Advokasi*, sebagaimana diakses dalam <http://any.web.id/arti-jenis-dan-fungsi-advokasi.info>, jam : 2.32 pm.

²⁸ Wahyu Ishardino Satries, *Mengukur Tingkat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi Dalam Penyusunan APBD Melalui Pelaksanaan Musrenbang 2010*, Jurnal Kybernan, Vol. 2 No. 2, September 2011, hlm. 90.

atau profesinya sendiri.²⁹

Substansi partisipasi merupakan makna terdalam yang ada pada konsep partisipasi itu sendiri. Eko Sutoro dalam bukunya Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat menggagas 3 (tiga) substansi dari partisipasi yang terdiri dari :³⁰

1) *Voice*;

Merupakan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. *Voice* dapat disampaikan warga dalam banyak cara di antaranya opini publik, referendum, media masa, dan berbagai forum warga.

2) Akses; dan

Akses ini mengandung arti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam area *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif dalam mengelola barang-barang publik. Ada dua hal penting dalam akses, yaitu keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mempunyai persamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat.

3) Kontrol.

Kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun kebijakan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*selfcontrol*) dan kontrol eksternal (*external control*). Artinya kontrol atau pengawasan bukan saja kontrol terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga untuk melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap lingkungan dan perbuatan yang dilakukan mereka sendiri.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 96 dan 97.

³⁰ *Ibid.*

e. Peraturan Daerah

Daerah mempunyai kewenangan dalam membentuk peraturan daerah, yang merupakan manifestasi dari adanya otonomi daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengakui adanya kewenangan daerah yang didasari pada asas otonomi daerah. Adanya otonomi daerah, maka daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal tersebut merupakan dasar/landasan konstitusional yang sangat kuat diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk pemerintahan daerah dalam membentuk peraturan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan kepentingan masing-masing daerah.

Peraturan daerah sebenarnya sudah dikenal sejak lama sebelum era otonomi daerah menemui momentumnya seperti dewasa ini. Problemanya baru muncul setelah banyak peraturan daerah yang dinilai bertentangan dengan peraturan-peraturan di tingkat pusat (khususnya dengan keputusan menteri).³¹

Di satu sisi, ada anggapan bahwa peraturan daerah lebih eksis daripada keputusan menteri karena yang pertama disebutkan dalam

³¹ Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan Di Indonesia*, Cetakan Kesatu, Refika Aditama, Bandung, 2017, hlm. 130.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : III/MPR/2000, sedangkan yang kedua tidak disebutkan. Atas kemelut ini maka mantan Menteri Kehakiman Baharuddin Lopa pernah mengeluarkan pendapat yang dituangkannya dalam Surat Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor : M.UM. 01.06-27, tanggal 23 Februari 2001. Isi surat ini memuat penegasan yang bersangkutan tentang eksistensi sebuah Keputusan Menteri sekalipun tidak disebutkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : III/MPR/2000. Demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan peraturan daerah ini terdiri atas tiga tingkatan. Perbedaan jumlah ini karena memang peraturan yang sedang dan akan diberlakukan memuatnya secara berbeda.³²

Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi berwenang membentuk peraturan daerah propinsi. Demikian juga bupati, walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota juga diberi kewenangan untuk membentuk peraturan daerah kabupaten/kota. Pada tingkat desa, Badan Perwakilan Desa (BPD) bersama-sama dengan kepala desa atau nama lainnya juga berwenang membentuk peraturan desa.

Ketentuan tentang peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini sama dengan isi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : III/MPR/2000, yakni terdiri atas tiga macam. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan gubernur. Pada tingkatan dibawahnya ada peraturan daerah kabupaten/kota, dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota. Paling bawah terdapat peraturan desa/peraturan yang setingkat dengan itu. Peraturan ini dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lain bersama dengan kepala desa atau nama lain.³³

Kedudukan peraturan daerah dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dipisahkan menjadi peraturan daerah provinsi dan pada tingkatan

³² *Ibid.*, hlm. 130 dan 131.

³³ *Ibid.*

dibawahnya adalah peraturan daerah kabupaten/kota, sedangkan peraturan desa tidak dimasukkan lagi dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sekalipun demikian ada yang memasukkan peraturan (atau keputusan) gubernur setelah perda provinsi, dan peraturan (atau keputusan) bupati/walikota setelah perda kabupaten/kota. Lahirnya kembali bentuk peraturan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengingatkan kembali akan eksistensi desa-desa adat yang sebenarnya sudah diakui eksistensinya sejak zaman kolonial Belanda.³⁴

2. Kerangka Teoritik

a. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” (*rechtsstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan sebagai berikut :³⁵

Negara hukum (*rechtstaat*) adalah negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Negara kekuasaan (*machtstaat*) adalah negara yang bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata.

Sementara itu, D. Mutiaras memberikan definisi negara hukum sebagai berikut :³⁶

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Ensiklopedia Indonesia (N-Z), *Negara Hukum*, Ikhtiar Baru van Hoeven, Jakarta, 2002, hlm. 983 dan 984.

³⁶ D. Mutiaras, *Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, 1999, hlm. 20.

Negara hukum adalah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang, sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semaunya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang, tetapi oleh undang-undang. Karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya, kewajiban-kewajiban rakyat harus dipenuhi seluruhnya dengan tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang negara.

Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. R. Soepomo mengartikan negara hukum sebagai : “Negara hukum yang menjamin adanya tertib hukum dalam masyarakat artinya memberi perlindungan hukum pada masyarakat, di mana antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal-balik”.³⁷ Sedangkan Joeniarto merumuskan sebagai berikut :³⁸

Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasaannya harus didasarkan hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenangnya.

Gustav Radbruch dalam bukunya *Outline of Legal Philosophy* mengatakan : “Hukum adalah ciptaan manusia, dan sebagai setiap ciptaan mahluk hanyalah dimengerti dengan citanya, karena itu negara hukum adalah ciptaan manusia, sehingga ia juga hanya dapat dimengerti dengan citanya, tujuannya”.³⁹

³⁷ R. Soepomo, *Indonesia Negara Hukum*, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945, Jakarta, 1966, hlm. 150.

³⁸ Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

³⁹ Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *op.cit.*, hlm. 25.

Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) ialah negara yang fungsinya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketentraman dan kepentingan umum, sebagaimana yang ditentukan oleh hukum tertulis (undang-undang), yaitu hanya bertugas melindungi jiwa, benda, dan hak asasi warganya secara pasif dan tidak ikut campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, dengan kata lain hanya sebagai penjaga malam.

Sedangkan negara hukum dalam arti materiil (modern) dikenal dengan *welfare state*, di mana negara tidak hanya sebagai penjaga keamanan, melainkan menjaga keamanan yang seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial dan ekonomi berdasarkan prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak rakyat terjamin. Dengan begitu negara memiliki peran yang dominan terhadap kesejahteraan rakyat melalui campur tangannya.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara (pemerintahan), yang diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat.⁴⁰

Dalam negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en order*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap dipertahankan.⁴¹

Esping-Andersen menyatakan bahwa negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 14.

lebih sering ditenggarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh negara (*cq* pemerintah) kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikkan. Hal itu tidak tepat karena kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara seperti ini selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya.⁴²

Pada dasarnya negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian, yang di dalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya. Secara umum suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai 4 (empat) pilar utama yaitu :⁴³

- 1) *Social citizenship*;
- 2) *Full democracy*;
- 3) *Modern industrial relation system*; dan
- 4) *Right to education and the expansion of modern mass education system*.

Keempat pilar utama ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warga negaranya. Hak sosial ini mendapatkan jaminan selayaknya hak atas properti serta diberikan kepada warga berdasar basis kewargaan dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.

⁴² *Ibid.*, hlm. 53.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 53 dan 54.

b. Teori Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.⁴⁴

Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. “Kewenangan” di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili disebut kompetensi atau yurisdiksi.⁴⁵

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts-bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik, misalnya wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan menteri (delegasi wewenang). Hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).⁴⁶

Substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni : “*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*”, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa :⁴⁷

Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan warden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechts subjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer.

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan peng-

⁴⁴ S. Prajudi Atmosudirjo, *Seri Pustaka Ilmu Administrasi VI, Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 78.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 70.

gunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Menurut F.P.C.L. Tonnaer bahwa : “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*” (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).⁴⁸

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staatsen administratief recht*”.⁴⁹

Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut :⁵⁰

Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechts-handelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu).

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 70 dan 71.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

c. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Keseluruhan gabungan antara dokumen khusus (undang-undang dasar) dan dokumen tersebar (peraturan-peraturan di bawah undang-undang) disebut peraturan perundang-undangan.⁵¹

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam konstruksi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Terminologi “perundang-undangan” dalam perspektif A. Hamid Attamimi, mengandung arti yang sama dengan *wetgeving* dan *gesetzgebung*, yang berarti keseluruhan peraturan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah dan dapat pula proses atau kegiatan pembentukan peraturan tersebut.⁵²

Secara konseptual, peristilahan peraturan perundang-undangan dalam pandangan Yuliandri, merupakan terjemahan dari “*wettelijke regeling*”. Kata “*wettelijk*” berarti sesuai dengan “*wet*” atau berdasarkan “*wet*”. Kata “*wet*” pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.⁵³

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus benar-benar sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena peraturan per-

⁵¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 58.

⁵² King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 5.

⁵³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik : Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 25.

undang-undangan yang baik akan mampu mengatur, menjaga dan melindungi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa seharusnya norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan, benar-benar telah disusun berdasarkan pemikiran yang matang dan perenungan yang memang mendalam, semata-mata untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan.⁵⁴

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa di dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan peran dari asas hukum. Sistem hukum termasuk peraturan perundang-undangan yang dibangun tanpa asas hukum hanya akan berupa tumpukan undang-undang. Asas hukum memberikan arah yang dibutuhkan. Di waktu-waktu yang akan datang masalah dan bidang yang diatur pasti semakin bertambah. Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.⁵⁵

Menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu :⁵⁶

1) Asas-asas yang formal; dan

Asas-asas yang formal meliputi asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*, asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*, asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*, asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van uitvoerbaarheid*, dan asas konsensus atau *het beginsel van consensus*.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 320.

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 140.

⁵⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 228.

2) Asas-asas yang material.

Asas-asas yang materiil meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*, asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*, asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*, asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*, dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.

Klasifikasi peraturan perundang-undangan jika dibijaki dalam perspektif Mian Khurshid, maka undang-undang (dalam arti luas) dipetakan menjadi 5 (lima) kelompok atau kategori, yakni :⁵⁷

- 1) Undang-undang (*statute*) yang bersifat umum (*general*);
- 2) Undang-undang yang bersifat lokal (*local statute, local wet*);
- 3) Undang-undang yang bersifat personal (*personal statute*) atau undang yang bersifat individual (*individual statute*);
- 4) Undang-undang yang bersifat publik (*public statute*);
- 5) Undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*).

Terhadap tipikal undang-undang yang bersifat *personal* jika istilah yang digunakan Mian Khurshid di atas, maka Jimly justru berpendapat bahwa jika ditinjau dari “*stufenbau theorie des recht*” dari Hans Kelsen, undang-undang yang bersifat personal sulit diterima karena menurut Hans Kelsen, hierarki norma hukum terdiri dari :⁵⁸

- 1) Norma dasar (*fundamental norm*);
- 2) Norma umum (*general norm*); dan
- 3) Norma konkret (*concrete norm*).

Meskipun demikian, dalam sistem perundang-undangan Indonesia, *personal statute* dimungkinkan dan pernah ada di Indonesia. Jimly mencontohkan keluarnya undang-undang tentang Pemerintahan

⁵⁷ King Faisal Sulaiman, *loc.cit.*

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengatur secara khusus tentang hak istimewa bagi Sultan Hamengkubuwono untuk dipilih menjadi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang demikian dapat disebut sebagai *personal statute*.⁵⁹

Bagir Manan berpendapat bahwa parameter utama dalam menandai makna sebuah peraturan perundang-undangan, yakni :⁶⁰

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berbasis aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tata-nan;
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa, atau gejala konkret tertentu.

d. Teori Partisipasi (Partisipasi Masyarakat)

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan wujud dari konsep keterbukaan dan konsep demokrasi. Partisipasi masyarakat semakin penting keberadaannya dalam proses pengambilan keputusan sebagai salah satu karakteristik dari prinsip *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum yang demokrasi tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, namun juga sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Sebagai subjek yang akan menerima dampak keberlakuan peraturan perundang-undangan, masyarakat ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik. Selain itu disadari bahwa salah satu prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

masyarakat.⁶¹

Partisipasi (peran serta) masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga sebagai bagian dari pelaksanaan asas pembentukan peraturan perundangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan serta asas keterbukaan sebagaimana dikehendaki dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sebelumnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain melalui penelitian dan penyusunan naskah akademis, juga harus dilibatkan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan untuk memastikan perumusan yang baik dan memenuhi keinginan masyarakat.

Sesuai dengan asas keterbukaan sebagaimana asas yang digariskan dan ditentukan dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menjelaskan yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

⁶¹ Yuliandri, dkk., *Pengkajian Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Laporan Akhir, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 6.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pintu masuk masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota) diutamakan melalui penyusunan naskah akademik karena dari sanalah permasalahan berasal dari masyarakat itu sendiri dan kebutuhan untuk menyelesaikan permasalahan melalui peraturan perundang-undangan tersebut dari diri masyarakat, dan bukan dari para pemegang kekuasaan.⁶²

Pembentukan peraturan perundang-undangan kepada masyarakat diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi untuk memberikan masukan baik secara lisan dan/atau secara tertulis. Hal tersebut diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu :

- (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.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam hal memberikan masukan untuk suatu produk hukum yang akan dibuat yaitu secara lisan dan/atau

⁶² *Ibid.*, hlm. 56.

tertulis. Partisipasi masyarakat tersebut dapat berupa masukan secara lisan dan/atau tertulis yang dilakukan melalui : ⁶³

- 1) Rapat dengar pendapat umum;
- 2) Kunjungan kerja;
- 3) Sosialisasi; serta
- 4) Seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

Selain itu, sebelumnya berdasarkan ketentuan Pasal 208 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat juga telah mengatur masalah partisipasi masyarakat, yaitu masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses, yaitu : ⁶⁴

- 1) Penyusunan dan penetapan Prolegnas;
- 2) Penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
- 3) Pembahasan rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara;
- 4) Pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan
- 5) Pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian, untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh peneliti dapat tercapai secara utuh dan menyeluruh, maka diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian tersebut, diperlukan suatu metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dijangkau di dalam suatu penelitian dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. ⁶⁵

⁶³ Mukhlis Taib, *op.cit.*, hlm. 257.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982, hlm. 137.

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini terdiri dari langkah-langkah berikut :

1. Metode Pendekatan

Penulis akan melakukan penelitian dengan mendasarkan pada pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauhmana suatu peraturan atau perundang-undangan berlaku secara efektif.⁶⁶ Pendekatan (empiris) dimaksudkan sebagai usaha mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata atau sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.⁶⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, karena peneliti berkeinginan untuk menggambarkan atau memaparkan atas subjek dan objek penelitian, yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut.⁶⁸

3. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer

Data primer ini adalah data yang diperoleh terutama dari hasil penelitian lapangan, yaitu dilakukan langsung dengan 3 (tiga) orang masyarakat petani Kabupaten Banjarnegara dan 7 (tujuh) orang

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 52.

⁶⁷ Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 61.

⁶⁸ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 183.

anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara melalui wawancara.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan. Dalam hal ini, peneliti menggunakan wawancara terstruktur, di mana seorang pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan untuk mencari jawaban atas hipotesis yang disusun dengan ketat.⁶⁹

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁷⁰ Data sekunder ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan Per-

⁶⁹ Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 135 dan 138.

⁷⁰ Soeratno dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

aturan Daerah Kabupaten Banjarnegara Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti kepustakaan yang berkaitan dengan negara hukum kesejahteraan, kewenangan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, peraturan daerah, dan partisipasi masyarakat;
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum dan ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder yang diperoleh melalui studi lapangan dan studi kepustakaan.

1) Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan dengan subjek peneliti, masyarakat petani dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara.

2) Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini dilakukan dengan mencari buku-buku yang terkait dengan penelitian. Alat pengumpul data yang digunakan

dalam studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

5. Teknik Analisis Data

Analisis yang dipergunakan dalam tesis ini adalah *analisis kualitatif*, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data *deskriptif analitis*, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁷¹

Setelah data terkumpul dan lengkap, dipilih dan disusun secara sistematis, dianalisa dengan menggunakan landasan teori yang ada, sehingga dapat mencapai suatu kesimpulan. Data akan disusun dan dianalisis sedemikian rupa, sehingga diperoleh kebenaran-kebenaran yang dapat dipakai untuk menjawab persoalan-persoalan yang diajukan dalam penelitian.

G. Sistematika Penulisan Tesis

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

Bab I adalah Pendahuluan, yang berisi uraian tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

⁷¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka, yang berisi tinjauan umum tentang kewenangan, tinjauan umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tinjauan umum tentang peraturan daerah, tinjauan umum tentang partisipasi masyarakat, serta lembaga legislatif dalam perspektif Islam.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang uraian mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengadvokasi aspirasi petani melalui pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Banjarnegara, hasil yang dicapai dalam pelaksanaan advokasi aspirasi petani oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memberikan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Banjarnegara, serta kendala-kendala yang ditemui oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjarnegara dalam mengadvokasi petani melalui pembentukan perda inisiatif untuk perlindungan dan pemberdayaan petani berikut solusi bagi kendala-kendala tersebut.

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