

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan, dan daerah Indonesia dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, yakni kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota. Sebagai negara yang besar, maka tugas negara adalah melindungi segenap bangsa dan berupaya untuk mensejahterakan rakyatnya, sebagaimana tertuang dalam tujuan bangsa Indonesia dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni :

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...

Negara melalui pemerintah, harus mampu menyediakan berbagai sarana dan kebutuhan hidup rakyatnya sebagai pelaksanaan tujuan bangsa sebagaimana tercantum dalam konstitusi atau undang-undang dasarnya, dan negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap setiap aspek kehidupan rakyatnya dalam rangka mewujudkan

kesejahteraan, dengan melaksanakan pembangunan secara merata di tingkat nasional maupun daerah.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil dengan mengutip pendapat dari R. Djokosutono mengatakan bahwa negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan dalam hal ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat mencapai tujuan organisasi negara antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain.¹

Negara sebagai entitas masyarakat memiliki tujuan dan fungsinya. Secara garis besar, negara bertujuan untuk mencapai kebahagiaan bagi rakyatnya. Negara berfungsi menyelesaikan sengketa, konflik, dan pemenuhan kebutuhan hidup bersama. Negara merupakan alat kepentingan bersama dalam mencapai kebahagiaan.

Plato menyebutkan bahwa tujuan negara adalah untuk menunjukkan kesusilaan manusia sebagai individu dan sebagai makhluk sosial. Sebaliknya, Machiavelli berpendapat tujuan negara adalah untuk memperluas kekuasaan semata-mata dan karena itu disebut negara kekuasaan. Menurut ajaran ini, orang mendirikan negara maksudnya adalah untuk menjadikan negara itu besar dan jaya.²

Tujuan bangsa Indonesia sebagaimana disebutkan di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menandakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Sebagai negara kesejahteraan, maka negara mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya yang merata hingga ke seluruh pelosok daerah di Indonesia, dan segala

¹ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dilengkapi Dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 19 Tahun 2006 Tentang Dewan Pertimbangan Presiden*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 155.

² Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 59.

aktivitas atau kegiatan negara yang dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya tersebut, harus sesuai dengan peraturan atau hukum sebagai acuan tertinggi dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan.

Sebagaimana diketahui bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri atas ribuan pulau, baik pulau yang besar maupun pulau yang kecil. Negara Kesatuan Republik Indonesia juga terbagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, sehingga tidak mungkin pelaksanaan pembangunan yang merupakan upaya negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan segala sesuatunya dikendalikan oleh pemerintah pusat. Daerah harus ikut serta dan berperan untuk melaksanakan pembangunan.

Disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 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”. Oleh karena itu, tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah.

Pembagian daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan peme-

rintahannya sendiri, karena daerah lebih memahami persoalan yang dihadapi dan lebih mengetahui apa yang dibutuhkan oleh daerah itu sendiri.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menunjukkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan (*unitary state*), pluralitas kondisi lokal baik ditinjau dari sudut adat istiadat, kapasitas pemerintahan daerah, suasana demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing mengharuskan ditetapkan kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. Keputusan politik untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah telah memberikan perubahan yang signifikan terhadap sistem pemerintahan Indonesia pada umumnya dan khususnya pemerintahan daerah.³

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa : “Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyiratkan bahwa pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat, khususnya masyarakat di daerah melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ilmuwan politik BC. Smith berpendapat bahwa salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integrasi nasional, sepanjang hal itu diupayakan dengan tepat dan benar. Dengan otonomi akan tercipta mekanisme, di mana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politiknya terhadap pemerintahan nasional, hubungan kekuasaan menjadi lebih adil, sehingga daerah akan memiliki kepercayaan dan

³ Jazim Hamidi, *Optik Hukum, Peraturan Daerah Bermasalah, Menggagas Peraturan Daerah yang Responsif dan Berkesinambungan*, Cetakan Pertama, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2011, hlm. 47.

terintegrasi ke dalam pemerintahan nasional. Selain itu, otonomi juga akan menopang terwujudnya demokrasi dalam pemerintahan dan pada akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.⁴

Konsekuensi dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki adanya pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah : “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut, maka pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pelaksanaan otonomi daerah harus dilaksanakan berdasarkan atas hukum atau perundang-undangan, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”, sehingga kegiatan penyelenggaraan negara dan masyarakat tidak boleh bertentangan dengan hukum.

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Karena itu, dalam negara

⁴ Zainal Arifin Hoesein dan Rahman Yasin, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Penguatan Konsep dan Penerapannya*, Cetakan Pertama, Lembaga Pengembangan Pendidikan Anak Bangsa (LP2AB), Jakarta, 2015, hlm. 95.

hukum, hukum memainkan peranannya yang sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik. Oleh karena itu pula, kemudian muncul istilah “pemerintah di bawah hukum” (*government under the law*).⁵

Pada saat berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sampai dengan amandemen terakhir, konsep Negara Hukum Indonesia telah termuat dalam Pasal 1 ayat (3). Selain sebagai negara hukum, Indonesia juga memiliki ciri suatu negara kesejahteraan, sebagaimana disebutkan di dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa :⁶

1. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa (warga negara) Indonesia dan seluruh wilayah territorial Indonesia;
2. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum;
3. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Secara tidak langsung hal ini menunjukkan Indonesia juga memiliki ciri konsep negara hukum yang modern, dan negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 termasuk negara yang bertipe *welfare state*.

Dalam teori kedaulatan hukum dinyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum. Penguasa, rakyat, bahkan negara sekalipun harus tunduk kepada hukum. Teori yang disponsori oleh Krahe dan Von Savigny ini melihat bahwa “hukum berasal dari perasaan hukum yang ada pada bagian besar anggota sesuatu masyarakat” atau “kesadaran hukum”. Kesadaran hukum inilah yang mampu membedakan yang adil dan tidak adil. Lalu, mengingat negara sebagai suatu organisasi manusia harus dapat mempertanggungjawabkan segala tindakannya pada hukum, maka negara seharusnya

⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 1 dan 9.

⁶ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Keni Media, Bandung, 2012, hlm. 8.

nya adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Konsepsi negara hukum ini kemudian menjadi cita-cita kenegaraan pada zaman modern.⁷

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila sekurang-kurangnya memenuhi 2 (dua) prinsip dasar, yaitu :⁸

1. Prinsip legalitas, yaitu semua tindakan alat-alat perlengkapan negara harus berdasarkan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Prinsip perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia terhadap semua orang yang ada dalam wilayah negara tanpa pengecualian.

Dalam negara hukum modern, melindungi kebebasan dan hak asasi setiap orang merupakan tugas negara yang senantiasa dilakukan tidak hanya bersifat pasif, tetapi juga bersifat aktif demi penyelenggaraan kesejahteraan rakyat sebagai tujuannya. Badan-badan pemerintah tidak dapat melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kontitusi/undang-undang dasar.

Sebagai negara hukum, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁹

Pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut maka pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan

⁷ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara-negara Lain*, Cetakan Kesatu, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm. 32 dan 33.

⁸ *Ibid.*

⁹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undang (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 1.

dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Setelah diundangkannya Undang-Undang Pemerintahan Daerah, terbit ribuan peraturan daerah perda), baik perda provinsi maupun perda kabupaten/kota. Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sekarang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah memberikan perubahan signifikan terhadap pembentukan perda. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur secara rinci mengenai kewenangan pemerintah daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan

wewenang. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak, antara lain hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hubungan antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.¹⁰

Adanya otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka daerah mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan sendiri yang didasarkan atas kebutuhan atau keinginan masyarakat daerah. Oleh karena setiap daerah mempunyai kebutuhan dan memiliki permasalahan yang berbeda-beda, sehingga hanya daerah yang dapat mengetahui apa yang sebenarnya dibutuhkan atau diinginkan oleh masyarakat di daerah.

Dulu, pemerintah daerah yang sentralistis dan hierarkhis sangat diperlukan. Pengambilan keputusan harus berasal dari pusat, mengikuti rantai komandonya hingga sampai pada staf yang paling berhubungan dengan masyarakat dan bisnis. Pada saat itu, sistem seperti ini sangat cocok karena teknologi informasi masih sangat primitif, komunikasi antar berbagai lokasi masih lamban, dan staf pada pemerintah daerah masih relatif belum terdidik (masih sangat membutuhkan petunjuk langsung atas apa-apa yang harus dilaksanakan). Tetapi pada saat sekarang, keadaan sudah berubah. Perkembangan teknologi sudah sangat maju, kebutuhan/keinginan masyarakat dan bisnis sudah semakin kompleks, dan staf pemerintah daerah sudah banyak yang berpendidikan tinggi. Sekarang ini, pengambilan keputusan harus digeser ke tangan masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan, dan lembaga swadaya masyarakat.¹¹

¹⁰ Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Kesatu, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012, hlm. 276.

¹¹ Mardiasmo, *Serial Otonomi Daerah, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Edisi Kedua, Andi, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

Partisipasi masyarakat adalah bagian tidak dapat dipisahkan dari upaya untuk melaksanakan pemerintahan daerah yang demokratis. Partisipasi masyarakat ini dimulai dari tahap perencanaan hingga pada tahap pelaksanaan dan evaluasi. Masyarakat harus dilibatkan di dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan dan pembuatan peraturan perundang-undangan dalam mewujudkan pembangunan nasional, terutama pembangunan di daerah. Masyarakat tidak hanya menikmati hasil pembangunan semata, akan tetapi ikut serta dalam perancangan dan penataan arah tujuan dari pembangunan. Salah satu bentuk keikutsertaan masyarakat dalam perancangan dan penataan arah tujuan pembangunan adalah dilibatkannya mereka dalam pembuatan peraturan, dalam hal ini adalah peraturan daerah.

Desentralisasi dalam teori dan praktiknya lebih memberikan kebebasan dan kemandirian kepada masyarakat daerah di dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan, terutama terhadap kepentingan masyarakat daerah. Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, memberdayakan, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat.¹²

Masyarakat merupakan subjek dan objek pembangunan. Peran serta-nya sangat penting dan dibutuhkan, terutama dalam pembangunan di daerah. Di dalam aktivitas pemerintahan dan pembangunan, masyarakat mempunyai kesempatan dalam pembuatan peraturan dari tahap perencanaan hingga tahap evaluasi. Dengan demikian, masyarakat bertanggungjawab dalam pelaksanaan peraturan tersebut.

Otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mardiasmo bahwa desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu :

¹² Jazim Hamidi, *op.cit.*, hlm. 48.

Pertama, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.¹³

Penerapan otonomi daerah sebagaimana telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 harus diarahkan pada upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, nilai-nilai dalam otonomi daerah yang harus dikembangkan adalah partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara oleh pemerintahan.

Peraturan daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya *good local governance* sebagai bagian dari pembangunan yang berkesinambungan di daerah. Melalui pembentukan perda yang berencana, aspiratif, dan berkualitas dalam bentuk Prolegda, maka dapat diharapkan perda akan menjadi penggerak utama bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.¹⁴

Disebutkan di dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa :

- (1) Untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk Perda;
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan :
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan

¹³ Mardiasmo, *op.cit.*, hlm. 6.

¹⁴ Jazim Hamidi, *op.cit.*, hlm. 60 dan 61.

- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inti permasalahan dari proses legislasi suatu perda, yaitu kurangnya peran serta masyarakat dalam membentuk peraturan tersebut. Perda harus mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, perda yang dibentuk dapat diterima masyarakat, memiliki daya laku efektif, dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusi/penegak hukum dalam melaksanakannya.

Sebagaimana halnya yang terjadi dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo, yang mana partisipasi masyarakat sangat kurang karena masyarakat bersikap apatis, tidak peduli terhadap peraturan daerah terutama yang tidak bersentuhan dengan kepentingan pribadinya. Ketidakpedulian masyarakat tersebut, akan membawa dampak dalam pelaksanaan peraturan daerah. Masukan-masukan dari masyarakat dalam pembentukan perda, merupakan suatu bentuk dukungan bagi pemerintah daerah. Apabila partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda sangat kurang bahkan tidak ada, maka dikhawatirkan dalam pelaksanaan perda tersebut tidak akan berjalan sebagaimana tujuan yang diharapkan.

Mengenai partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah, disebutkan di 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.

Melihat pentingnya partisipasi masyarakat, tidak terlepas dari adanya kekuasaan yang berada di tangan rakyat. Kedaulatan rakyat memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpegang pada kehendak rakyat yang lazimnya disebut dengan demokrasi. Jean Jaques Rousseau merupakan pelopor utama dari konsep kedaulatan rakyat ini melalui teorinya yang terkenal Kontrak Sosial (Teori Perjanjian Masyarakat). Menurut Rousseau negara terbentuk karena adanya perjanjian masyarakat. Dalam konteks ini kedaulatan itu lahir akibat adanya pernyataan kehendak oleh rakyat, melalui 2 (dua) cara, yakni :¹⁵

1. Perjanjian bersama antar anggota-anggota masyarakat untuk saling menjaga hak-haknya yang disebut "*volunte generale*";
2. Perjanjian antara anggota masyarakat dengan sekelompok orang untuk menjaga supaya perjanjian dilaksanakan oleh para anggota masyarakat yang disebut dengan "*volunte de tous*".

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 perda, juga diatur 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.

¹⁵ Eddy Purnama, *op.cit.*, hlm. 10.

- (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 upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Partisipasi tersebut menuntut adanya keterbukaan, seperti keterbukaan akan informasi karena tanpa adanya keterbukaan maka akan sulit bagi pemerintah untuk mendapatkan peran serta dan dukungan masyarakat dalam setiap kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Sebagaimana dalam proses pembuatan kebijakan publik dalam suatu pemerintahan yang demokratis akan lebih baik dan bermakna jika mampu mempromosi kepentingan-kepentingan rakyat itu sendiri, bukannya kepentingan elite dan sekelompok orang saja. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal yang lebih penting ketimbang isinya. Dengan demikian, prinsip ini berarti bahwa proses pembuatan kebijakan publik dalam pemerintahan yang demokratis terletak bagaimana proses kebijakan itu dibuat, bukannya terletak pada isi kebijakan tersebut. Semakin banyak kesempatan dialog yang dilakukan oleh pemerintah dengan rakyatnya, maka semakin terbuka jalan demokrasi dalam pemerintahan. Jika pintu dialog ini tertutup atau terbukanya amat sempit, maka rakyat berduyun-duyun memaksa membuka pintu itu. Itulah demonstrasi rakyat yang bisa membuat tidak stabilnya pemerintahan.¹⁶

Keberadaan partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah untuk mewujudkan *good governance*. Salah satu karakteristik dari *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah

¹⁶ Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2008, hlm. 261.

adanya partisipasi masyarakat. Perlu adanya kesadaran dari masyarakat terhadap pentingnya partisipasi mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan negara.

Dari uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian untuk mengetahui lebih dalam mengenai : **“Kajian Yuridis Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Terhadap Efektifitas Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Perda Di Kabupaten Wonosobo”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan, antara lain :

1. Apakah efektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat meningkatkan kualitas peraturan daerah tersebut?
2. Bagaimanakah tingkat efektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo dan dampaknya terhadap kualitas dan implementasi perda tersebut?
3. Apa yang menyebabkan tidak efektifnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo dan solusi apa yang diperlukan untuk meningkatkan efektifitas partisipasi masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai efektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat meningkatkan kualitas peraturan daerah tersebut;
2. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai tingkat efektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo dan dampaknya terhadap kualitas dan implementasi perda tersebut;
3. Untuk mengkaji dan menganalisis mengenai penyebab ketidakefektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo dan solusi yang diperlukan untuk meningkatkan efektifitas partisipasi masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis ataupun secara praktis :

1. Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya dan hukum administrasi negara pada khususnya, mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan

daerah bagi masyarakat umum, khususnya mahasiswa fakultas hukum, pakar hukum, dan lembaga legislatif.

E. Kerangka Teoritik

1. Negara Hukum

Asal mula lahirnya istilah negara dapat ditelusuri sejak zaman Renaissance, sekitar abad ke-15. Pada masa itu mulai digunakan istilah *Lo Stato* berasal dari bahasa Italia, kemudian menjelma menjadi *L'etat* dalam bahasa Perancis, atau *The State* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Jerman disebut *Deer Staat*. Dalam bahasa Belanda dieja *De Staat*. Dalam bahasa Arab disebut *Baladun*. Dalam istilah Latin disebut *Status* atau *Statum* yang artinya sesuatu yang memiliki sifat-sifat tegak dan permanen.¹⁷

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian negara seperti dikemukakan oleh Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, dan Rousseau. Negara dalam arti penguasa adalah adanya orang-orang yang memegang kekuasaan dalam persekutuan rakyat yang mendiami suatu daerah. Negara dalam arti persekutuan rakyat, yaitu adanya suatu bangsa yang hidup dalam satu daerah, di bawah kekuasaan menurut kaidah-kaidah hukum. Negara dalam arti wilayah tertentu, yaitu adanya suatu daerah tempat berdiamnya suatu bangsa di bawah kekuasaan. Negara dalam arti *kas* atau *fikus*, yaitu adanya harta kekayaan yang dipegang oleh penguasa untuk kepentingan umum. Beberapa ahli ilmu politik memberikan rumusan pemikiran mengenai negara, antara lain :¹⁸

¹⁷ Abdilla Fauzi Achmad, *op.cit.*, hlm. 49.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 49 dan 50.

a. Thomas Aquinas

Negara merupakan lembaga sosial manusia paling tinggi dan luas, berfungsi menjamin manusia memenuhi kebutuhan-kebutuhan fisiknya yang melampaui kemampuan lingkungan sosial lebih kecil seperti desa dan kota.

b. George Gelinek

Negara adalah organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berkediaman dalam wilayah tertentu.

c. Kranenburg

Negara adalah suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsa sendiri.

d. Roger F. Soutau

Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang atau *authority* yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat.

e. Carl Schmitt

Negara adalah sebagai suatu ikatan dari manusia yang mengorganisasi dirinya dalam wilayah tertentu.

f. Miriam Budiardjo

Negara (*state*) adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.

Kata hukum secara etimologis biasa diterjemahkan dengan kata *law* (Inggris), *recht* (Belanda), *loi* atau *droit* (Perancis), *ius* (Latin), *derecho* (Spanyol), dan *diritto* (Italia). Dalam bahasa Indonesia kata “hukum” dari bahasa Arab, yaitu **حکم - بحکم - حکما**, yang berarti **قضى وفصل بالأمر**.¹⁹

Hukum secara terminologis masih sangat sulit untuk didefinisikan secara tepat dan dapat memuaskan karena hukum itu mempunyai segi dan

¹⁹ Wasis S.P., *Pengantar Ilmu Hukum*, UMM Press, Malang, 2002, hlm. 11.

bentuk yang sangat banyak, keseluruhan segi dan bentuk hukum itu tidak mungkin tercakup di dalam suatu definisi.²⁰

Sudiman Kartohadiprodo memberikan definisi hukum yang berbeda-beda menurut para ahli, yaitu sebagai berikut :²¹

- a. Aristoteles : *“Particular law is that which each community lays down and applies to its own members. Universal law is the law of nature”* (hukum tertentu adalah sebuah hukum yang setiap komunitas meletakkan ia sebagai dasar dan mengaplikasikannya kepada anggotanya sendiri. Hukum universal adalah hukum alam);
- b. Grotius : *“Law is a rule of moral action obliging to that which is right”* (hukum adalah sebuah aturan tindakan moral yang akan membawa pada apa yang benar);
- c. Hobbes : *“Where as law, properly is the word of him, that by right had command over others”* (hukum adalah sebuah kata seseorang, yang dengan haknya, telah memerintah pada yang lain);
- d. Phillip S. James : *“Law is body of rule for the guidance of human conduct which are imposed upon, and enforced among the members of a given state”* (hukum adalah tubuh bagi aturan agar menjadi petunjuk bagi kelakuan manusia yang dipaksakan padanya, dan dipaksakan terhadap ahli dari sebuah negara);
- e. Immanuel Kant : “Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan”.

Adapun beberapa definisi hukum yang disampaikan oleh para ahli hukum, yaitu sebagai berikut :²²

- a. E. Utrecht : hukum adalah himpunan peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata-tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu;
- b. E.M. Meyers : hukum adalah semua peraturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan pada tingkah laku manusia dalam masyarakat dan menjadi pedoman bagi penguasa-penguasa negara dalam melakukan tugasnya;

²⁰ L.J.Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 1.

²¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 36.

²² Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011, hlm. 169 dan 170.

- c. Leon Duquit : hukum adalah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu;
- d. S.M. Amin : hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma-norma dan sanksi-sanksi yang disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia sehingga keamanan dan ketertiban terjamin;
- e. M.H. Tirtaatmidjadja : hukum adalah seluruh aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian jika melanggar aturan-aturan itu, akan membahagiakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaan dan didenda;
- f. Wasis S.P. : hukum adalah perangkat peraturan baik yang bentuknya tertulis atau tidak tertulis, dibuat oleh penguasa yang berwenang, mempunyai sifat memaksa dan atau mengatur, mengandung sanksi bagi pelanggarnya, ditujukan pada tingkah laku manusia dengan maksud agar kehidupan individu dan masyarakat terjamin keamanan dan ketertibannya.

Dalam Ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” (*rechtstaat*)

yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machtstaat*) dirumuskan :²³

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 :²⁴

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

²³ Ensiklopedia Indonesia (N-Z), *Negara Hukum*, Ikhtiar Baru van Hoeven, Jakarta, 2002, hlm. 983 dan 984.

²⁴ D. Mutiaras, *Tata Negara Umum*, Pustaka Islam, Jakarta, 1999, hlm. 20.

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”.²⁵ Sedangkan Joeniarto merumuskan sebagai berikut :²⁶

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.

Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang bisa menghalangi penguasa dalam bertindak sewenang-wenang. Hukum adalah batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi, hingga hukum menjadi perlindungan dan jaminan terhadap terciptanya ketenteraman umum. Tanpa berlakunya hukum, maka akan timbul kekacauan dan kesewenang-wenangan. Dalam ungkapan Vivian Bose, hukum adalah harta dari seluruh kemanusiaan (*the rule of law is the heritage of all mankind*) yang disampaikan pada Kongres Internasional para Ahli Hukum di Rio de Janeiro, Brasil, pada tahun 1962.²⁷

Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) ialah negara yang fungsinya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap

²⁵ R. Soepomo, *Indonesia Negara Hukum*, Seminar Ketatanegaraan UUD 1945, Jakarta, 1966, hlm. 150.

²⁶ Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 53.

²⁷ Juniarso Ridwan dan Amad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 49.

ketentraman dan kepentingan umum. Seperti yang ditentukan 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.²⁸

Negara adalah suatu organisasi yang memiliki tujuan. Pada konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengidentifikasi bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus diorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 11.

Pertumbuhan penduduk dalam suatu negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hajat hidup bagi rakyatnya. Kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan tersebut, terutama pada negara yang menganut paham *welfare state* seperti halnya dengan Indonesia. Sebagai konsekuensi dari konsep tersebut, negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan.²⁹

Campur tangan pemerintah dalam urusan masyarakat tersebut sesungguhnya merupakan peran sentral, akan tetapi bukan berarti rakyat sebagai warga negara lantas meninggalkan partisipasinya. Dalam hal ini, pemerintah merupakan pemegang otoritas kebijakan publik yang harus memainkan peranan penting untuk memotivasi kegiatan dan partisipasi masyarakat melalui penyediaan berbagai fasilitas, bagi perkembangan kegiatan ekonomi untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, dan dalam upaya melaksanakan kegiatan pembangunan baik di tingkat nasional maupun daerah.³⁰

2. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*). Secara teoretis, istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian, yaitu sebagai berikut :³¹

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 11 dan 12.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 133 dan 134.

Menurut D.W.P Ruiter dalam kepustakaan di Eropa Kontinental, yang dimaksud peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin* mengandung 3 (tiga) unsur, yaitu :³²

a. Norma hukum (*rechtsnorm*);

Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa :

- 1) Perintah (*gebod*);
- 2) Larangan (*verbod*);
- 3) Pengizinan (*toestemming*); dan
- 4) Pembebasan (*vrijstelling*).

b. Norma berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan

Ruiter berpendapat bahwa di dalam peraturan perundang-undangan terdapat tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma hanya bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintahan. Norma hanya ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesama, maupun antara rakyat dan pemerintah. Norma yang mengatur hubungan antar bagian-bagian organisasi pemerintahan dianggap bukan norma yang sebenarnya, dan hanya dianggap norma organisasi. Oleh karena itu, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan selalu disebut “berlaku ke luar”.

c. Norma bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Dalam hal ini terdapat perbedaan antara norma yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*), hal ini dilihat dari *adressat* (alamat) yang dituju, yaitu ditujukan kepada “setiap orang” atau kepada “orang tertentu”, serta antara norma yang abstrak (*abstract*) dan yang konkret (*concreet*) jika dilihat dari hal yang diatur, apakah mengatur peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau mengatur peristiwa-peristiwa yang tertentu.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan mudah diterapkan di masyarakat merupakan salah satu pilar utama bagi penyelenggaraan suatu negara. Jika kita membicarakan ilmu perundang-undangan, maka membahas pula proses pembentukan membentuk peraturan negara, dan sekaligus seluruh peraturan negara yang merupakan hasil

³² Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (1), Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 35 dan 36.

dari pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³³

Disebut juga *Gesetzgebungswissenschaft* (ilmu interdisipliner yang berhubungan dengan Ilmu Politik dan Sosiologi) dan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :³⁴

- a. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif;
- b. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.

Peraturan perundang-undangan yang baik, harus memenuhi syarat sebagai berikut :³⁵

- a. Landasan filosofis (*filosofische grondslag*);

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), dan cita-cita keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita-cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*).

- b. Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*);

Suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

- c. Landasan yuridis (*rechtsgrond*);

Suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi. Landasan yuridis dapat dibedakan menjadi 2 (dua) sebagai berikut :

³³ Jazim Hamidi, *op.cit.*, hlm. 6.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 7 dan 8.

- 1) Landasan yuridis yang beraspek formal berupa ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegdheid*) kepada suatu lembaga untuk membentuknya; dan
 - 2) Landasan yuridis yang beraspek material berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.
- d. Landasan politis, ekologis, medis, ekonomis, dan lain-lain menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

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

3. Peraturan Daerah

Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.³⁶

Peraturan Daerah menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah : “Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah”.

Peraturan Daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

³⁶ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 1.

dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁷

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Materi muatan perda menurut Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 adalah :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.³⁸

Untuk melaksanakan perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan kepala daerah diundangkan dalam berita daerah. Pengundangan perda dalam

³⁷ Abdilla Fauzi Achmad, *op.cit.*, hlm. 277.

³⁸ *Ibid.*

lembaran daerah dan peraturan kepala daerah dalam berita daerah dilakukan oleh sekretaris daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.³⁹

4. Partisipasi Masyarakat

Jean Jacques Rousseau (1712-178) dalam *Du Contract Social*, menyatakan bahwa undang-undang adalah suatu kehendak umum (*volonte generale*) yang akan menciptakan suatu tujuan umum, yakni kepentingan umum. Apabila dalam masyarakat tertentu dibentuk undang-undang yang tidak mencerminkan kepentingan umum sebab berlakunya tidak sama bagi semua orang, maka undang-undang tersebut harus dianggap tidak adil.⁴⁰

Menurut Rousseau, definisi rakyat bukanlah penjumlahan dari individu-individu di dalam negara itu, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu, dan memiliki kehendak yang diperolehnya dari individu-individu tersebut melalui perjanjian masyarakat.⁴¹

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menganut paham kedaulatan rakyat, saat ini peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, juga dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyusunan perda.

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

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Jazim Hamidi, *op.cit.*, hlm. 79.

⁴¹ *Ibid.*

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

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

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, di antaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas dan transparansi.⁴²

Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda adalah :⁴³

- a. Menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga perda yang dibuat benar-benar memenuhi syarat perda yang baik;
- b. Menjamin perda sesuai dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), akuntabilitas (*sense of accountability*) perda tersebut;

⁴² Mas Achmad Santoso, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, ICEL, Bandung, 2001, hlm. 87.

⁴³ Jazim Hamidi, *op.cit.*, hlm. 81.

- c. Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pemerintahan daerah.

Sherry Arnstein, menjabarkan peran serta masyarakat berdasarkan kekuatan masyarakat untuk mempengaruhi hasil akhir kebijakan pemerintah, yaitu manipulasi, terapi, penginformasian, konsultasi, peredaman, kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat.⁴⁴

Khairul Muluk menguraikan enam tahapan partisipasi Arstein di atas dan mengklasifikasikannya dalam lima tingkat. Akan tetapi, menurut Khairul Mukik hanya empat tahapan yang tergolong partisipatif karena partisipasi yang ada hanya formalitas. Pengerahan masa “bayaran” maupun distorsi informasi. Oleh sebab itu, tahap ini disebut dengan non partisipatif. Terakhir adalah kendali warga (bukan sekadar partisipasi, tetapi wargalah yang mengambil keputusan).⁴⁵

Tingkat Partisipasi Masyarakat

Tingkat Partisipasi	Klasifikasi	
6. Kendali	Kendali Warga	
5. Delegasi	Partisipasi	Kuat
4. Kemitraan		Sedang
3. Konsultasi		Lemah
2. Informasi		
1. Manipulasi	Non Partisipasi	

Sumber : Jazim Hamidi, 2011

⁴⁴ Sirajuddin dkk., *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Corruption, Malang, 2006, hlm. 183.

⁴⁵ Jazim Hamidi, *op.cit.*, hlm. 83.

5. Efektifitas Hukum

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif.⁴⁶

Esmi Warassih menyatakan bahwa pada hakikatnya, hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak. Sekalipun abstrak, tapi ia dibuat untuk diimplementasikan dalam kehidupan sosial sehari-hari. Oleh sebab itu, perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut ke dalam masyarakat. Rangkaian kegiatan dalam rangka mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan merupakan suatu proses penegakan hukum.⁴⁷

Agar hukum itu berfungsi, maka setiap kaidah hukum harus memenuhi ketiga macam unsur di atas, sebab :⁴⁸

- a. Bila kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, ada kemungkinan kaidah itu merupakan kaidah mati;
- b. Kalau hanya berlaku secara sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka kaidah itu menjadi aturan pemaksa;
- c. Apabila hanya berlaku secara filosofis, kemungkinannya kaidah itu hanya merupakan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Efektivitas mengandung arti keefektifan pengaruh efek keberhasilan atau kemanjuran/kemujaraban, membicarakan keefektifan hukum tentu tidak terlepas dari penganalisisan terhadap karakteristik dua variable terkait, yaitu karakteristik/dimensi dari objek sasaran yang dipergunakan.⁴⁹

Berbicara sejauhmana efektivitas hukum, maka pertama-tama harus dapat mengukur sejauhmana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang

⁴⁶ Dasril Munir, Henry Arys Djuanda, dan Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan & Manajemen Keuangan Daerah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004, hlm. 21.

⁴⁷ Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Cetakan Kedua, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 68.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 62 dan 63.

⁴⁹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, hlm. 67.

menjadi sasaran ketaatannya, maka akan dikatakan aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif.

Efektivitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektivitas hukum berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis, dan berlaku secara filosofis.⁵⁰

Menurut Soerjono Soekanto bahwa derajat dari efektivitas hukum, ditentukan oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya, sehingga dikenal asumsi bahwa taraf kepatuhan yang tinggi adalah indikator suatu berfungsinya suatu sistem hukum, dan berfungsinya hukum merupakan pertanda hukum tersebut mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.⁵¹

Marcus Priyo Guntarto mengemukakan bahwa keberlakuan hukum dapat efektif apabila :⁵²

- a. Relevansi aturan hukum dengan kebutuhan orang yang menjadi target;
- b. Kejelasan dari rumusan substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh orang yang menjadi target hukum;
- c. Sosialisasi yang optimal kepada semua orang yang menjadi target hukum;
- d. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Pada umumnya hukum prohibitor lebih mudah dilaksanakan daripada hukum mandatur;
- e. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa dalam sosiologi hukum masalah kepatuhan atau ketaatan hukum terhadap kaidah-kaidah hukum

⁵⁰ Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 62.

⁵¹ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peranan Saksi*, Remaja Karya, Bandung, 1985, hlm. 7.

⁵² Salim H.S. dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi*, Edisi Pertama, Cetakan Kesatu, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 308.

pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam mengukur efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hukum ini.⁵³

Anthoni Allot mengemukakan mengenai efektivitas hukum bahwa hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegelapan maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan sanggup menyelesaikan.⁵⁴

Suatu sistem hukum yang tidak efektif tentunya akan menghambat terealisasinya tujuan yang ingin dicapai itu. Sistem hukum dapat dikatakan efektif bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang telah ditentukan di dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. Paul dan Dias mengajukan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu :⁵⁵

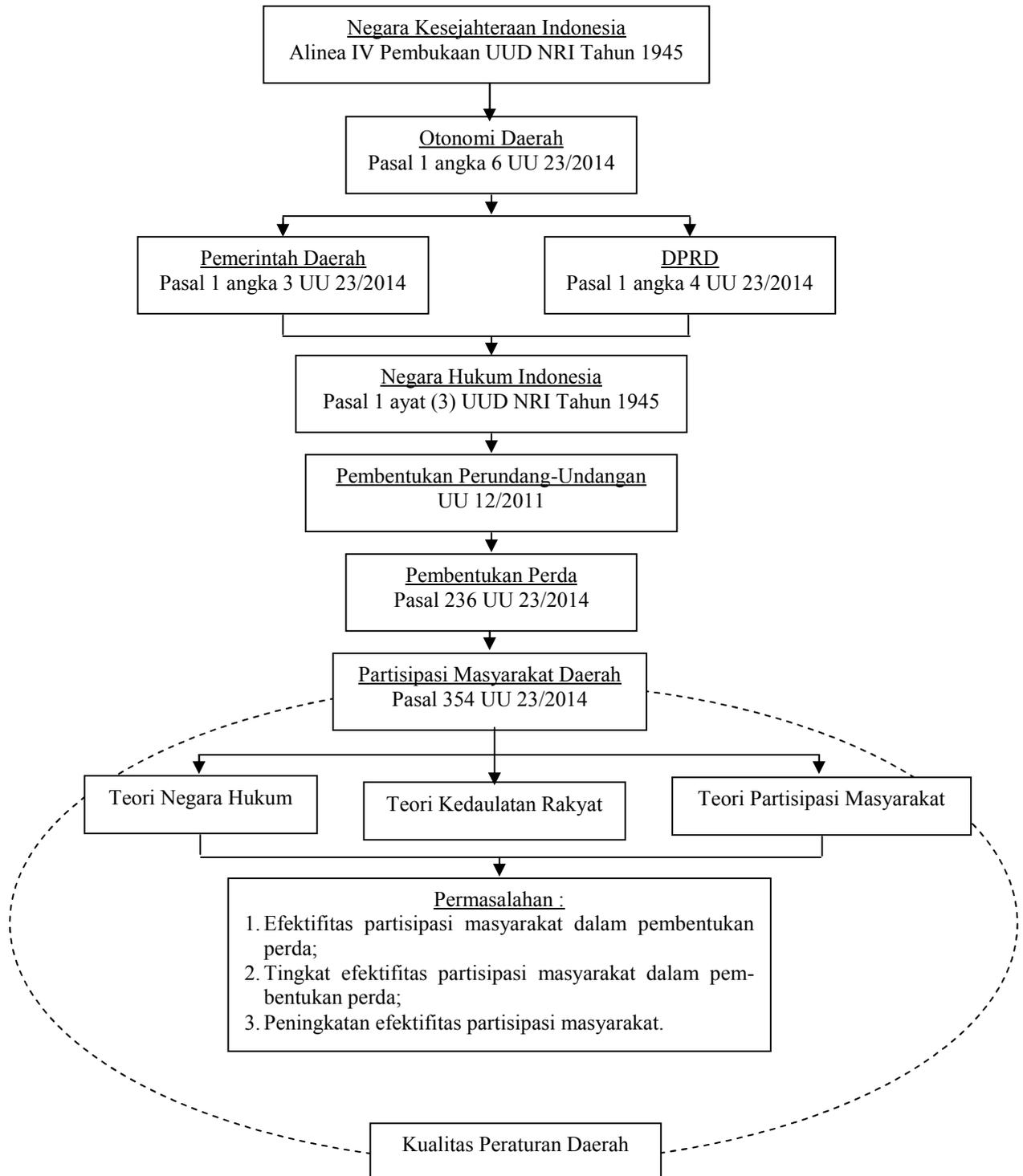
- a. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
- b. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
- c. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
- d. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa; dan
- e. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

⁵³ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Bandung, 1996, hlm. 20.

⁵⁴ Salim H.S. dan Erlis Septiana Nurbani, *op.cit.*, hlm. 303.

⁵⁵ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 91.

F. Kerangka Konseptual



Negara Indonesia adalah negara kesejahteraan, yang mempunyai tugas untuk mensejahterakan seluruh rakyatnya. Dalam hal ini, pemerintah turut campur pada setiap aspek kehidupan rakyatnya, yang dilakukan melalui pembangunan yang adil dan merata, baik di tingkat nasional maupun daerah. Akan tetapi pelaksanaan pembangunan tidak dapat diserahkan dan dikendalikan sepenuhnya kepada pemerintah pusat, daerah juga mempunyai andil dan ikut serta dalam melaksanakan pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan atas hukum atau perundang-undangan, sehingga kegiatan penyelenggaraan negara baik di tingkat pusat maupun daerah hingga aktivitas masyarakat harus berdasarkan atas hukum.

Sebagai negara hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan di negara Indonesia saat ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dengan adanya otonomi daerah, daerah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan atau peraturan yang didasarkan atas kebutuhan atau keinginan masyarakat daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah dengan memperhatikan aspirasi masyarakat.

Dalam pembentukan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis. Partisipasi masyarakat sebagai penerapan prinsip kedaulatan rakyat, terutama kedaulatan rakyat di daerah. Efektifitas

partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sangat mempengaruhi kualitas peraturan daerah yang dibentuk maupun dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut oleh masyarakat.

G. Metode Penelitian

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

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode *yuridis sosiologis*, yaitu selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat, dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek.⁵⁶ Penelitian ini mengkaji mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah (studi terhadap efektifitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perda di Kabupaten Wonosobo).

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, karena hanya menggambarkan objek yang menjadi permasalahan yang kemudian menganalisa dan akhirnya ditarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci, dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian lapangan

⁵⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 33.

dan kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Jenis Data

Adapun 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 sosiologis/empiris, yaitu dilakukan langsung di dalam masyarakat, teknik yang digunakan adalah wawancara dengan anggota DPRD Kabupaten Wonosobo selaku lembaga legislatif dan masyarakat Kabupaten Wonosobo.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan, dan data ini juga diperoleh dari instansi/lembaga yang berkaitan dengan tujuan penelitian ini.⁵⁷ Data sekunder ini mencakup :

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

⁵⁷ Soeratto dan Lincolin Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003, hlm. 173.

- c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti :
- a) Kepustakaan yang berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat;
 - b) Kepustakaan yang berkaitan dengan Peraturan Daerah; dan
 - c) Kepustakaan yang berkaitan dengan Efektifitas Hukum;
 - d) Kepustakaan yang berkaitan dengan Negara Hukum;
- 3) Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti :
- a) Kamus hukum;
 - b) Kamus Bahasa Indonesia;
 - c) Ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.⁵⁸

Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini yang berpedoman

⁵⁸ W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 123.

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

a. Studi Lapangan

Dalam penelitian lapangan, teknik pengumpul data yang digunakan adalah wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Pengajuan pertanyaan secara terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan diperdalam untuk memperoleh keterangan dan penjelasan lebih lanjut. Wawancara dilakukan dengan subjek peneliti, yaitu anggota DPRD Kabupaten Wonosobo dan masyarakat Kabupaten Wonosobo untuk memperoleh data mengenai kajian yuridis partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

b. 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. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Wonosobo, dengan alamat Jalan Sindoro Nomor 6, Wonosobo Tim., Kecamatan Wonosobo, Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah 56311

6. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan, sehingga siap dipakai untuk dianalisis.⁵⁹ Dalam penelitian ini, setelah data yang diperlukan berhasil diperoleh, maka peneliti melakukan pengolahan terhadap data tersebut. Dengan cara editing, yaitu dengan cara meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi dikumpulkan oleh pencari data yang diharapkan akan dapat meningkatkan mutu reliabilitas data yang hendak dianalisis.⁶⁰

Sesuai data yang telah diperoleh selama melakukan penelitian dengan jalan wawancara dan membaca buku-buku perpustakaan kemudian dilakukan dianalisis. 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 dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁶¹

H. 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 Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Tesis.

⁵⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 168 dan 169.

⁶⁰ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999, hlm. 77.

⁶¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, hlm. 250.

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

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi uraian mengenai : Efektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat meningkatkan kualitas peraturan daerah tersebut, tingkat efektifitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo dan dampaknya terhadap kualitas dan implementasi perda tersebut; serta Penyebab ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Wonosobo dan solusi yang diperlukan untuk meningkatkan efektifitas partisipasi masyarakat.

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