

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fungsi utama negara adalah melindungi gagasan dan impian warga negara. Negara adalah konsep teknis semata-mata yang mengikat sekelompok orang yang tinggal di suatu wilayah terbatas dengan aturan yang berlaku.¹

Indonesia adalah sebuah negara yang dijalankan berdasarkan prinsip supremasi hukum, hal ini disebutkan dalam “Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)” yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Menjadi sebuah negara yang berdaulat, Indonesia bertanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyatnya, termasuk di seluruh pelosok daerah di Indonesia, melalui pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah memberikan otonomi kepada daerah agar dapat berperan serta dalam pelaksanaan pembangunan. Dengan otonomi daerah ini, diharapkan pemerintah daerah memiliki kemampuan yang lebih baik untuk mengatur pembangunan dan kemajuan daerah secara lincah, akurat, dan cepat.²

¹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional, ed. Kesepuluh (1)*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989, hal . 128.

² La Ode Muhammad Iman Abdi Anantomu Uke, *Legislasi Peraturan Daerah Partisipatif*, *Jurnal Al-'Adl*, Vol. 9 No.2, Fakultas Syariah Institut Agama Islam Kendari, 2016, hal. 91.

Melalui penerapan kebijakan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 32/2004 mengenai Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah diberikan wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kebutuhan masyarakat setempat sesuai dengan hukum yang berlaku, berdasarkan aspirasi masyarakat. Dalam upaya ini, Pemerintah Daerah berusaha meningkatkan perekonomian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, meningkatkan partisipasi, merangsang usaha, dan memberdayakan masyarakat. Otonomi daerah memperpendek jarak antara para pengambil keputusan dengan masyarakat, sehingga kebijakan yang diambil lebih mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat. Dampaknya, Pemerintah Daerah dapat merespons kebutuhan warga dengan lebih cepat. Ini juga mencerminkan upaya untuk memperbaiki keadaan negara, baik melalui pendidikan, agama, kesejahteraan sosial, maupun cara lainnya.

Tingkat kebaikan peraturan perundang-undangan sangat tergantung pada proses dan mekanisme penyusunan serta pembahasan yang dilakukan. Partisipasi masyarakat yang aktif dan luas dalam proses tersebut akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang lebih optimal, demokratis, dan memperhatikan kepentingan masyarakat secara lebih baik. Maka, dibutuhkan suatu standar yang mengatur tingkat partisipasi masyarakat secara menyeluruh

dan rinci dalam peraturan perundang-undangan terkait proses pembentukan Undang-Undang. Standar tersebut mencakup aspek intensitas, jangkauan, media, dan alat partisipasi yang digunakan.

Penerapan sistem desentralisasi dalam era otonomi memiliki efek positif dan negatif bagi masyarakat. Salah satu efek positif dari desentralisasi adalah peningkatan kesadaran politik masyarakat dalam partisipasi dalam proses demokrasi dan pembuatan kebijakan publik..

Kebijakan desentralisasi di Indonesia bertujuan agar Pemerintah Daerah melibatkan masyarakat. Partisipasi adalah hal yang penting karena masyarakat adalah yang terpenting dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Pentingnya partisipasi terletak pada cara kerjanya. Tugas pertama adalah sarana belajar mandiri bagi warga negara dalam berbagai urusan publik. Dalam peran ini, partisipasi masyarakat tidak menimbulkan ancaman terhadap stabilitas politik dan harus terjadi di semua tingkat pemerintahan. Fungsi partisipasi lainnya adalah untuk membangun perimbangan kekuasaan antara rakyat dan pemerintah, sehingga kepentingan dan pengetahuan rakyat dapat diintegrasikan ke dalam agenda pemerintah.

Pentingnya partisipasi juga tercermin dalam peningkatan kualitas keputusan tentang manfaatnya, karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan nyata yang berlaku di masyarakat. Partisipasi juga berguna untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dan membantu pelaksanaan keputusan. Komitmen ini merupakan modal terpenting bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Menilik fungsi dan manfaat yang dapat diperoleh darinya, partisipasi tidak lagi dapat dilihat sebagai kesempatan yang diberikan oleh negara, melainkan sebagai hak masyarakat. Namun implementasi kebijakan desentralisasi untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam pemerintahan daerah di Indonesia tidak serta merta mencapai tujuannya, karena menghadapi berbagai permasalahan.

Dampak negatif dari desentralisasi ini meliputi hal-hal berikut:

- a. Banyak peraturan yang baru diterapkan namun diganti karena ketidaksesuaian dalam pelaksanaannya, yang kemudian mengakibatkan munculnya masalah baru di masyarakat.
- b. Masih ditemukan peraturan yang tidak sesuai dengan apa yang ada dan apa yang diinginkan masyarakat sesuai kebutuhannya, misalnya UU tentang pemekaran wilayah, dan UU tentang pajak pertambahan nilai
- c. Banyak ditemui perda yang keluar dari pemda namun pada akhirnya dicabut oleh pemerintah pusat karena tidak sesuai dengan peraturan yang memiliki tingkat hierarki yang lebih tinggi.³

³ Iza Rumesten R.S., Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No.1, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2012, hal. 136.

Terkait dengan pengaruh yang muncul dari adanya Perda di atas yang dirasakan tidak akurat dengan apa yang sedang terjadi dan dirasakan oleh masyarakat di daerah, pemerintah seharusnya sudah mengharuskan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya..

“Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022” yang merupakan perubahan kedua atas “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diadopsi untuk menunjukkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diadopsi untuk menunjukkan”: (i) pentingnya memiliki kewenangan yang jelas bagi pembuat peraturan perundang-undangan, (ii) Kesesuaian bentuk atau jenis peraturan dengan materi yang diatur, (iii) Kepatuhan terhadap prosedur tertentu, dan (iv) Tidak adanya ketentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 96 secara jelas mengatur peran serta masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Tata pemerintahan yang demokratis dapat dikaji dari dua perspektif, yaitu perspektif proses dan perspektif isi. Suatu pemerintahan dianggap demokratis dalam proses ketika pemerintah yang bersangkutan dapat menciptakan ruang partisipasi masyarakat dalam semua keputusan dan kritik politik yang dilakukan oleh

pemerintah, bahkan dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Ia harus mengedepankan demokratisasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai semangat pemerintahan yang membentuk proses penyelenggaraan pemerintahan secara umum.

Dalam rangka mencerminkan prinsip-prinsip good governance serta menghormati kehendak rakyat, konstitusi atau peraturan perundang-undangan harus memberikan aturan dan mekanisme yang rinci bagi partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Dengan adanya penjaminan ini, maka ini dapat dijadikan indikator bahwa masyarakat mempunyai kesempatan dalam berpartisipasi secara baik di segala proses legislasi. Hal ini juga menjadi landasan bagi pembentukan peraturan guna mencapai penyusunan dan pelaksanaan yang optimal. “Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011” yang disahkan pada tanggal 16 Juni 2022.

UU No 13 Tahun 2022 menjadi acuan/pedoman bagi para penyusun dan pembuat undang-undang pada saat menyusun undang-undang. Mengenai hirarki diatur dalam Pasal 7(1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menyebutkan bahwa hirarki peraturan perundang-

undangan adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945;
- b. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Perda Provinsi;
- g. Perda Kab/Kota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Peran Serta Masyarakat menyatakan bahwa “sesuai asas keterbukaan, pembuatan peraturan perundang-undangan harus melibatkan peran serta masyarakat yang seluas-luasnya dan signifikan, sehingga bahwa partisipasi dan partisipasi publik yang nyata tercipta/terwujud.”

Dalam merumuskan sebuah undang-undang, penting di dalamnya masyarakat untuk dapat terlibat, terutama bagi negara yang menerapkan prinsip demokrasi. Dikatakan demikian karena rakyat memiliki hak untuk mengawasi pemerintah dan berkeinginan agar hukum dan aturan yang diterapkan dapat tercipta. Maka dalam prosesnya, merupakan suatu hal yang esensial jika melibatkan masyarakat yang dimana nantinya menjadi pihak yang dapat merasakan langsung implementasi dari peraturan yang akan dibuat

nantinya.⁴

Partisipasi masyarakat diinginkan sebagai cara untuk mengalirkan usaha dan melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, pencegahan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat dan antisipasi perwujudan dari kedaulatan rakyat.⁵ Partisipasi masyarakat tidak hanya terbatas pada kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku saat ini. Lebih pentingnya, partisipasi masyarakat seharusnya memiliki makna yang mendalam (*meaningful participation*).

Setidaknya ada tiga syarat yang harus dipenuhi untuk memastikan terjadinya partisipasi masyarakat yang berarti, antara lain: yaitu, 1) hak untuk didengar (*the right to be hearing*); 2) hak untuk mempertimbangkan pendapatnya (hak untuk dipertimbangkan); dan 3) hak untuk menerima penjelasan atau jawaban atas pendapat yang dikemukakan (hak untuk memperoleh penjelasan).

Prinsip keterbukaan adalah prinsip yang mengakui hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang akurat, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai pelaksanaan tugas negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan

⁴ Joko Risyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Vol. 6 No. 2: (2015) 167.

⁵ Darmini Roza dan Gokma Toni Parlindungan, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan", *Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 5 No. 1:(2019) 137-138.

terhadap hak asasi individu, kelompok, dan kerahasiaan negara. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 mengatur tentang bagaimana keterlibatan masyarakat didalam sebuah perumusan peraturan yang didalamnya mencakup: “

- a. Setiap anggota masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Masukan dari masyarakat dapat diberikan secara daring (online) maupun luring (offline).
- c. Masyarakat yang dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa individu atau kelompok yang secara langsung terdampak atau memiliki kepentingan terkait isi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Agar memudahkan masyarakat memberikan masukan sebagaimana disebutkan dalam ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus mudah diakses oleh masyarakat.
- e. Dalam menjalankan hak sebagaimana disebutkan dalam ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan wajib memberikan informasi kepada masyarakat mengenai proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- f. Untuk memenuhi hak sebagaimana disebutkan dalam ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui beberapa cara, antara lain:
 1. Rapat dengar Pendapat Umum;
 2. Kunjungan Kerja;
 3. Seminar, Lokakarya, Diskusi; dan/atau
 4. Kegiatan Konsultasi Publik Lainnya.
- g. Hasil dari kegiatan konsultasi publik sebagaimana disebutkan dalam ayat (6) menjadi pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Peraturan Perundang-undangan.
- h. Pembentuk Peraturan Perundang-undangan harus menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan dari masyarakat sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) dan ayat (2).
- i. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) hingga ayat (8) diatur dalam Peraturan Presiden,

Peraturan DPR, dan Peraturan DPD.”

Dalam alinea 3.17.8, Mahkamah Konstitusi (MK) menegaskan urgensi memberikan ruang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam merumuskan sebuah undang-undang yang dimana merupakan amanat konstitusi. Amanat tersebut memposisikan prinsip kedaulatan rakyat di posisi pertama dalam bernegara, sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Kemudian, MK menyebutkan bahwasanya partisipasi masyarakat sudah terjamin sebagai hak-hak konstitusional sesuai dengan yang ada pada Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945. Hak-hak tersebut nantiya akan memberikan masyarakat ruang ikut serta dalam pemerintahan dan berperan aktif dalam membangun masyarakat, bangsa, dan negara.

Prinsip keterbukaan juga memungkinkan masyarakat secara luas untuk berperan aktif dengan memberikan kontribusi dan saran yang positif kepada pemerintah, serta mengevaluasi kinerja pemerintah. Prinsip ini sebaiknya mengikutsertakan partisipasi langsung masyarakat dalam semua tahapan pembuatan aturan hukum. Selain itu, informasi yang disampaikan oleh pemerintah kepada masyarakat haruslah akurat dan tidak disesatkan, dan harus diberikan secara jujur kepada semua warga/masyarakat.

Untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara, diperlukan implementasi *good governance* sebagai prasyarat utama. Salah satu langkah yang penting adalah pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang tepat, transparan, dan jelas. Keberhasilan, keefektifan, dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang bebas dapat tercapai melalui upaya tersebut dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Kepentingan masyarakat menuntut transparansi dalam proses pengambilan keputusan, karena pemerintah bertindak sebagai perwakilan dan demi kebaikan semua orang. Oleh karena itu, setiap individu berhak mengetahui aktivitas pemerintah dan kebijakan yang akan diatur dalam hukum. Hak ini tidak hanya terbatas pada hak untuk mengetahui, tetapi juga mencakup hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam seluruh proses pengambilan keputusan, mulai dari tahap perancangan hingga penetapan undang-undang.

Melalui regulasi ini, diharapkan masyarakat dapat terlibat secara aktif dalam proses pembuatan kebijakan di wilayah mereka, untuk menciptakan peraturan yang tepat dan efektif. Partisipasi masyarakat diharapkan dapat mendorong kepedulian terhadap peraturan yang dikeluarkan, serta membangun hubungan harmonis antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam menciptakan aturan yang menghasilkan kesejahteraan. Namun, di banyak

daerah, masyarakat seringkali tidak dilibatkan dan dianggap sebagai pengganggu pemerintahan. Dampak dari kurangnya partisipasi dalam pembentukan perundang-undangan antara lain:

- a. Tingkat kepemilikan masyarakat terhadap isi peraturan hukum rendah.
- b. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap tujuan dan program pemerintah.
- c. Ketidaksesuaian program pemerintah dengan kebutuhan atau karakteristik masyarakat.
- d. Menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah..¹⁴

Namun, bukan hanya pemerintah yang bertanggung jawab atas kesalahan tersebut, tetapi ketidakpedulian masyarakat juga dapat menjadi masalah. Ketika masyarakat acuh tak acuh terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, hal ini dapat menyebabkan peraturan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan realitas yang ada. Keadaan ini mengindikasikan kurangnya partisipasi dalam pembentukan peraturan tersebut. Padahal, baik pemerintah maupun masyarakat ingin menjalankan tujuan yang sama, namun kurangnya inisiatif dari kedua belah pihak membuat terkesan bahwa pemerintah dan masyarakat tidak memiliki tujuan yang sama.

Di Kabupaten Sumedang selama tahun 2022 telah menerbitkan Peraturan Daerah sebanyak 6 (enam) Perda antara lain sebagai berikut:⁶

Tabel 1 PERDA di Kabupaten Sumedang Tahun 2022

Tahun	Nomor	Judul
2022	1	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Fasilitasi Penyelenggaraan Pondok Pesantren
2022	2	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
2022	3	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Pembentukan Dana Cadangan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Sumedang Tahun 2024
2022	4	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 4 Tahun 2022 tentang Retribusi Perizinan Tertentu
2022	7	Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 7 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023

Sumber: JDIH Kabupaten Sumedang

⁶ JDIH Kabupaten Sumedang, https://jdih.sumedangkab.go.id/index.php/front/cari_peraturan, diakses pada 20 Februari 2023, pukul 09.15 WIB.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana langkah-langkah yang dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 di Kabupaten Sumedang?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 di Kabupaten Sumedang?
3. Bagaimana implementasi *Meaningful Participation* dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 di Kabupaten Sumedang?



C. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan harus memiliki tujuan yang ingin dicapai melalui hasil penelitian tersebut. Dalam merumuskan tujuan penelitian, penulis akan berfokus pada masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis langkah-langkah yang dilakukan dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 di Kabupaten Sumedang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 di Kabupaten Sumedang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi *Meaningful Participation* dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2022 di Kabupaten Sumedang.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau sumbangan, baik secara teoritis maupun praktis:

1. Kegunaan Teoritis:
 - a. Diharapkan tesis ini dapat menjadi bahan masukan yang berguna bagi

perkembangan ilmu pengetahuan secara umum, terutama dalam bidang ilmu hukum tata negara.

- b. Tesis ini juga dapat menjadi referensi bagi mahasiswa hukum untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuan serta digunakan sebagai sumber acuan dalam penelitian lebih lanjut.

2. Kegunaan Praktis:

Secara praktis, tesis ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran kepada para pembuat kebijakan dan praktisi hukum tata negara dalam konteks partisipasi masyarakat menurut konsep ‘meaningful participation’ dalam proses pembentukan Peraturan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Selain itu, tesis ini juga diharapkan memberikan kegunaan sebagai berikut:

a. Bagi Penulis:

1. Menambah wawasan dan melatih kemampuan berpikir serta mencari solusi permasalahan dalam bidang hukum, terutama dalam konteks partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.
2. Mengaplikasikan pengetahuan yang diperoleh selama kuliah dalam penulisan kajian ilmiah, dalam bentuk tesis.

b. Bagi Masyarakat:

1. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat secara luas mengenai partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.
 2. Memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka memahami peran partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.
- c. Bagi Pemerintah:

1. Bagi Pemerintah Pusat

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan terhadap pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan terhadap pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah.

E. Hasil Penelitian Terdahulu

Untuk membedakan penelitian ini dan sebelumnya tentu memerlukan penelitian terdahulu sebagai referensi diantara penelitian partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, diantaranya:

1. Muhammad Taufiq. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan

Peraturan Daerah, Jurnal S.L.R Vol.3 No.4. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Pilkadaes, mayoritas responden menunjukkan tingkat partisipasi yang sangat tinggi.

2. Fiqih Rizqi Artioko. (2022). Dalam jurnal Al-Qisth Law Review Vol. 6 No. 1, “Sebuah penelitian telah dilakukan tentang adopsi Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah perubahan tersebut, terjadi ketidaksesuaian dalam pembagian hak dan kewajiban yang sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU XVIII/2020..”
3. Salahudin Tunjung Seta. (2020). “Hak-hak masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan., Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 7 No. 2. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didukung dengan pelaksanaan keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan perlindungan dari negara atas kemerdekaan berpendapat serta menyuarakan gagasannya dan berserikat, berkumpul.”

4. Zaini Rahman. (2012). “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945. Hasil penelitian menunjukkan perlu adanya standar tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, baik dari segi intensitas, ruang lingkup, media, dan instrumen partisipasi yang diatur secara komprehensif dan rinci dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan Undang-Undang.”
5. M. Pujo Darmo. (2013). “partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Klaten. Studi ini berfokus pada pembentukan PERDA Nomor 8 Tahun 2011 dan PERDA Nomor 9 Tahun 2011.” Hasil penelitian ini menunjukkan:
 - 1) Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah telah diatur dalam UU No. 12 tahun 2011, Undang-undang no. 32 tahun 2004, dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Klaten Nomor 10 tahun 2010, mengatur tentang keterlibatan masyarakat.
 - 2) Dalam pembentukan Perda nomor 8 dan nomor 9 tahun 2011, masyarakat telah terlibat baik dalam tahap penyusunan Raperda maupun dalam pembahasan Raperda di DPRD Kabupaten Klaten.
 - 3) Terdapat variasi dalam bentuk dan elemen partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda tersebut.

- 4) Meskipun Perda nomor 8 dan nomor 9 tahun 2011 memiliki kesamaan dalam bentuk dan elemen partisipasi masyarakat, terdapat perbedaan baik dalam bentuk maupun elemen partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

F. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, maka penulis menggunakan landasan teoritis yaitu Teori Negara Hukum sebagai *Grand Theory*, Teori Otonomi Daerah sebagai *Middle Theory*, dan Teori Partisipasi Masyarakat sebagai *Applied Theory*. Yakni sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum dalam pengertian yang terbatas secara formal adalah negara yang terutama berfokus pada menjaga ketertiban dan kepentingan umum sesuai dengan hukum tertulis (undang-undang). Tugas utamanya adalah melindungi jiwa, properti, dan hak asasi warga dengan cara yang pasif, tanpa ikut campur dalam bidang ekonomi atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat. Prinsip yang berlaku dalam ekonomi adalah 'laissez faire laieszealler' yang berarti kebebasan tanpa campur tangan. Menurut Utrecht, tugas utama negara ini adalah memberikan perlindungan dan jaminan kedudukan ekonomi golongan penguasa (*ruling class*), sehingga disebut sebagai Negara penjaga malam.

Negara hukum dalam pengertian materiil yang luas adalah negara yang juga dikenal sebagai *welfare state* atau negara kesejahteraan. Fungsi utamanya adalah memastikan keamanan dalam berbagai aspek, termasuk keamanan sosial (*social security*), serta melaksanakan program kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Negara ini berfungsi berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil, sehingga hak-hak asasi seluruh warga negara dijamin dan dilindungi dengan sepenuhnya.

Berdasarkan apa yang dikemukakan W. Friedman, konsep *rule of law* dapat diartikan dalam dua makna, yaitu “arti formal (*in the formal sense*) dan arti materiil (*ideology sense*). Dalam arti formal, *rule of law* merujuk pada kekuasaan umum yang terorganisasi atau *organized public power*, sehingga setiap negara, termasuk negara otoriter, memiliki *rule of law*. Sementara itu, dalam arti materiil, *rule of law* mengacu pada *rule of just law*, yang merupakan penerapan hukum yang adil. Hal ini menggambarkan implementasi yang sebenarnya dari *rule of law*.”⁷

Menurut UUD NRI 1945, konsep Negara hukum di Indonesia dikenal sebagai Negara hukum Pancasila. Konsep ini menggabungkan elemen-elemen umum dari Negara hukum, yang didukung oleh tiga pilar utama: Negara ini mengakui dan melindungi hak asasi manusia, serta memastikan adanya sistem

⁷ A. Mukthie Fadjar. 2004. *Tipe Negara Hukum*. Malang, Jawa Timur. Bayumedia Publishing. hal. 36

peradilan yang independen dan tidak memihak. Selain itu, prinsip-prinsip legalitas baik secara formal maupun materiil diterapkan dengan tegas. Selain itu, konsep Negara hukum Pancasila juga mencakup aspirasi-aspirasi keindonesiaan, yang terdiri dari lima nilai fundamental Pancasila.

Konsep Negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dapat diuraikan baik dari perspektif materiil maupun yuridis formal. Dalam aspek materiil, Negara hukum Pancasila mengambil pijakan pada pandangan khas bangsa Indonesia terhadap sistem pemerintahan, yang menitikberatkan pada prinsip kekeluargaan. Asas ini mencerminkan pentingnya kepentingan masyarakat sebagai yang utama, sambil tetap menghormati martabat dan nilai-nilai kemanusiaan. Selain itu, dalam paradigma hukum, peranannya sebagai pelindung diarahkan untuk memperkuat demokrasi, mewujudkan keadilan sosial, dan memperjuangkan prinsip-prinsip kemanusiaan..⁸

Berdasarkan model bangsa Indonesia terkait dengan negara dan hukum, Padmo Wahjono menjelaskan terkait model tersebut yaitu: “kehidupan masyarakat Indonesia yang berada dalam suatu kelompok, yang didasarkan pada anugerah dan rahmat dari Allah Yang Mahakuasa. Masyarakat ini didorong oleh cita-cita yang mulia untuk mencapai kehidupan bangsa yang merdeka, berdaulat, bersatu, adil, dan makmur. Prinsip ini mengandalkan sistem hukum, baik yang

⁸ Padmo Wahjono. 1989. *Pembangunan hukum di Indonesia*. Jakarta, ind-hill co. hal. 153-155

tertulis maupun yang tidak tertulis, sebagai sarana untuk menciptakan tatanan dan kebahagiaan, dengan peran penting dalam menegakkan demokrasi, menghormati nilai-nilai kemanusiaan, dan mewujudkan keadilan sosial.”⁹

Secara resmi dan berdasarkan ketentuan dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945, konsep negara hukum dapat dibandingkan dengan konsep negara hukum liberal yang diajukan oleh Frederich Julius Stahl. Konsep negara hukum liberal memiliki empat elemen utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, pembagian kekuasaan negara, pemerintahan yang berdasarkan pada hukum, dan adanya sistem peradilan administrasi. Sementara itu, konsep *rule of law* mengandung tiga unsur, yaitu supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan perlindungan hak individu yang dijamin dalam konstitusi.

Dalam konteks Negara hukum Indonesia, terdapat lima unsur yang termasuk dalam konsep negara hukum.⁷ sebagai berikut:

- a. Pancasila adalah sumber utama dari semua sumber hukum, yang menandakan keinginan untuk memiliki sistem hukum nasional yang didasarkan pada semangat persatuan dalam keberagaman.
- b. MPR adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD sebagai landasan bagi semua peraturan

⁹ Ibid. hal. 156

perundang-undangan lainnya. Proses pembentukan undang-undang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, mencerminkan prinsip kekeluargaan dan kebersamaan dalam lembaga legislatif yang khas Indonesia.

- c. Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi mengacu pada suatu sistem yang jelas dan pasti di mana hukum yang ingin ditegakkan oleh negara dan batasan kekuasaan pemerintah diatur sedemikian rupa agar pelaksanaannya teratur dan konsisten. Konstitusi menjadi hukum dasar negara yang mengatur semua peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Konsep ini berbeda dengan konsep *rechtstaat* atau *rule of law* yang menekankan bahwa negara didasarkan pada hukum atau undang-undang.
- d. Semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan, dan wajib menghormati hukum dan pemerintahan tersebut tanpa pengecualian. Prinsip ini lebih rinci dan komprehensif dibandingkan dengan prinsip *equality before the law* dalam konsep *rule of law*, karena menekankan tidak hanya kesetaraan dalam hak-hak politik tetapi juga kesetaraan dalam kewajiban.
- e. Kekuasaan kehakiman harus merdeka, artinya tidak boleh

terpengaruh oleh pemerintah. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan adanya sistem peradilan yang benar-benar adil dan objektif, tanpa adanya campur tangan dari pihak manapun (*fair tribunal and independent judiciary*).

Prinsip ini juga merupakan salah satu prinsip kunci dalam konsep Negara hukum di Indonesia, sebagaimana yang dibahas dalam simposium Negara hukum pada tahun 1966, dan merupakan prinsip yang diperkenalkan oleh *International Commission of Jurists* dalam konsep pemerintahan berdasarkan hukum. Meskipun tidak mungkin ada satu konsep Negara hukum atau *rule of law* yang berlaku secara universal untuk semua negara, Komisi Internasional Hakim telah melakukan upaya untuk mengartikulasikan elemen atau prinsip umum konsep supremasi hukum dengan cara yang dapat diterapkan pada sistem hukum yang berbeda di berbagai negara dengan latar belakang sejarah, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik, pandangan budaya, dan filsafat yang bervariasi. Prinsip-prinsip yang disebutkan di atas juga merupakan prinsip-prinsip dasar dalam konsep negara hukum di Indonesia, sebagaimana disimpulkan dalam Simposium Negara Hukum tahun 1966. Prinsip-prinsip ini dikembangkan oleh *International Commission of Jurists* sebagai bagian dari konsep negara hukum. Meskipun tidak mungkin memiliki satu konsep universal yang berlaku untuk semua negara dalam *rechtstaat* atau negara hukum,

International Commission of Jurists telah berupaya untuk menggambarkan unsur-unsur atau prinsip-prinsip umum dari konsep negara hukum dengan cara yang dapat diterapkan dalam berbagai sistem hukum di negara-negara yang memiliki latar belakang sejarah, struktur sosial, sistem ekonomi dan politik, perspektif budaya, serta pandangan filsafat yang beragam.

Konsep Negara hukum (*rechtstaat*) yang dirumuskan oleh S.W. Couwenberg terdiri dari sepuluh unsur, sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon. Unsur-unsur ini dijelaskan sebagai berikut:¹⁰

1. Perbedaan yang jelas antara Negara dan masyarakat sipil, pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan pribadi individu, serta pembagian antara hukum publik dan hukum privat.
2. Terdapat pemisahan antara Negara dan institusi gereja.
3. Terdapat jaminan terhadap hak-hak kebebasan sipil.
4. Mengutamakan kesetaraan di bawah hukum.
5. Terdapat konstitusi sebagai landasan kekuasaan Negara dan sistem hukum.
6. Terdapat pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip trias politika dan mekanisme pengawasan saling mengawasi.
7. Mengedepankan asas legalitas.
8. Memiliki konsep aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang netral dan tidak memihak.

¹⁰ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya. PT. Bina Ilmu. hal. 75.

9. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa melalui pengadilan yang independen dan tidak memihak, serta diiringi dengan prinsip tanggung jawab Negara secara hukum.
10. Terdapat prinsip pembagian kekuasaan, baik secara wilayah maupun vertikal.

Konstitusi menekankan bahwa Indonesia adalah negara yang didasarkan pada supremasi hukum (*rechtsstaat*) dan bukan kekuasaan (*machtsstaat*). Konsep ini meliputi pengakuan terhadap prinsip-prinsip supremasi hukum dan supremasi konstitusi, serta penerapan pemisahan dan pembatasan kekuasaan sesuai dengan sistem konstitusional yang dijelaskan dalam Konstitusi. Selain itu, konstitusi juga menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Konstitusi, serta prinsip-prinsip peradilan yang mandiri dan tidak memihak yang menjamin perlakuan yang sama terhadap seluruh warga negara di bawah hukum dan melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak berwenang. Dalam konsep negara hukum ini, hukum memiliki peran utama dalam penyelenggaraan negara. Pemimpin sejati dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law*, bukan individu. Konsep ini mengacu pada prinsip *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*..¹¹

¹¹ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta Timur. Sinar Grafika. hal. 56-57

2. Teori Otonomi Daerah

Dalam bahasa Yunani, istilah ‘otonomi’ terdiri dari dua kata, yaitu ‘autos’ yang berarti sendiri dan ‘nomous’ yang memiliki makna undang-undang atau perundangan sendiri (*zelfbestuur*). Di Indonesia, dalam praktiknya, otonomi memiliki pengertian yang meliputi aspek perundangan (*regeling*) dan juga pemerintahan (*bestuur*). Otonomi daerah merujuk pada prinsip aturan yang mengatur daerah secara independen. Selain itu, konsep ini juga mencakup makna memperoleh kekuasaan dari pemerintah pusat dan melaksanakan pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah dengan otonomi penuh.¹²

Otonomi dapat diinterpretasikan sebagai hak dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengelola urusan internalnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³

Menurut Mardiasmo, daerah otonom merujuk pada entitas hukum yang terdiri dari masyarakat dalam batas wilayah tertentu, yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan inisiatif mereka sendiri, sejalan dengan aspirasi masyarakat dalam kerangka sistem NKRI.

¹² Juanda Nawawi, *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*, Makassar, Menara Intan, 2012, hal.

36

¹³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia, 2015, hal. 85

Secara harfiah, istilah ‘otonomi’ mengacu pada kekuasaan atau hak untuk mengatur sendiri. Di sisi lain, ‘daerah’ merujuk pada suatu wilayah tertentu. Oleh karena itu, Otonomi Daerah dapat dijelaskan sebagai kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepada suatu wilayah untuk mengatur kepentingan-kepentingannya sendiri. Secara lebih umum, kewenangan tersebut meliputi berbagai aspek, seperti ekonomi, politik, perimbangan keuangan, sosial, budaya, dan ideologi yang sejalan dengan tradisi, adat istiadat, serta potensi sumber daya alam dan manusia di wilayah tersebut.

Pemerintah merespons perkembangan situasi dan tuntutan masyarakat dengan menerapkan kebijakan Otonomi Daerah yang meluas dan bertanggung jawab di seluruh wilayah Indonesia. Otonomi Daerah memiliki beberapa tujuan utama, antara lain¹⁴:

- a. Memberikan otonomi kepada daerah untuk menjalankan tugas pemerintahan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan lokal, dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan daerah, dengan penekanan pada prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah.

¹⁴ Wasistiono, Sadu. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintah Daerah*. Sumedang: Alqaprint, 2001, hal 29-30,

- c. Memberikan kesempatan yang lebih luas dan nyata kepada daerah untuk berperan dalam era globalisasi. Daerah memiliki kewenangan dan peluang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang ada di wilayahnya.
- d. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan daerah.

Kebijakan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan pembagian kekuasaan dan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sehingga undang-undang tersebut lebih dikenal sebagai undang-undang otonomi daerah daripada undang-undang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang lebih baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kontribusi yang signifikan sebagai produk hukum dalam era yang penuh perubahan. Undang-undang tersebut memberikan penjelasan mengenai otonomi daerah, seperti yang tercantum dalam Pasal I ayat (6): "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri," dan dalam Pasal I ayat (12) mendefinisikan daerah otonom sebagai: "Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang mengatur serta mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan inisiatif sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."

3. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dapat diartikan sebagai ‘ambil bagian’ atau, seperti yang dikemukakan oleh Hoofsteede, ‘ikut serta dalam satu atau beberapa tahap proses’ (partisipasi). Mubyarto mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk memberikan kontribusi dalam keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan masing-masing individu, tanpa mengorbankan kepentingan pribadi.¹⁵

Teori partisipasi adalah tentang keterlibatan individu dalam kegiatan sosial. Ini menekankan peran individu sebagai makhluk sosial yang terikat dengan lingkungannya. Beberapa ahli mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan penuh individu dalam tekad yang disepakati bersama. Teori partisipasi juga mengacu pada hubungan antara masyarakat dan sistem kekuasaan dalam proses pembangunan yang saling terkait. Kondisi yang menguntungkan kedua pihak yang berinteraksi dapat memperkuat hubungan mereka. Semakin banyak manfaat yang diperoleh dari interaksi tersebut, semakin kuat hubungannya.

Partisipasi dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu partisipasi sosial dan partisipasi politik. Partisipasi sosial adalah keterlibatan seseorang secara sukarela dalam kegiatan atau organisasi kemasyarakatan, yang melibatkan interaksi

¹⁵ Taliziduhu Ndraha, *Pembangunan Masyarakat*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, hal. 102

dengan individu-individu lain dan dilakukan secara rutin. Sementara itu, partisipasi politik adalah aktivitas yang dilakukan oleh warga negara untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan oleh pemerintah, baik secara individu maupun kolektif tergantung pada situasi dan kondisi. Partisipasi politik sering kali dilakukan melalui pemilihan umum, kampanye politik, atau keanggotaan dalam partai politik. Dengan demikian, partisipasi politik dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam aktivitas kelompok dalam kehidupan sosial dan politik.

Menurut Mikkelsen dan Soetomo, terdapat enam pengertian yang berbeda mengenai partisipasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Partisipasi mengacu pada keterlibatan sukarela masyarakat dalam suatu proyek tanpa memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan.
- 2) Partisipasi ‘pemberdayaan’ bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dan meningkatkan kemauan serta kemampuan mereka untuk terlibat dalam proyek-proyek tersebut.
- 3) Partisipasi melibatkan proses aktif di mana individu atau kelompok terkait mengambil inisiatif dan memanfaatkan kebebasan mereka untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.
- 4) Dalam partisipasi, terjadi komunikasi aktif antara masyarakat setempat dan tim yang terlibat dalam mempersiapkan, melaksanakan, dan

memantau proyek, dengan tujuan memperoleh informasi tentang situasi lokal dan dampak sosial yang mungkin terjadi.

- 5) Partisipasi mencakup keikutsertaan sukarela masyarakat dalam mengubah situasi sesuai dengan keputusan yang mereka ambil sendiri.
- 6) Partisipasi merupakan upaya aktif masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan kehidupan dan lingkungan tempat tinggal mereka sendiri.¹⁶

Menurut Keith Davis dalam Santoro Sastropetro, terdapat empat bentuk partisipasi yang dapat diklasifikasikan, yaitu:

- 1) Partisipasi uang adalah bentuk partisipasi yang dilakukan dengan memberikan sumbangan finansial untuk mendukung usaha-usaha dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 2) Partisipasi harta benda adalah partisipasi yang dilakukan dengan menyumbangkan barang atau alat-alat tertentu yang dapat digunakan untuk keperluan masyarakat.
- 3) Partisipasi tenaga adalah bentuk partisipasi yang dilakukan dengan memberikan kontribusi tenaga atau kerja keras dalam pelaksanaan program-program yang dapat mendukung keberhasilannya.

¹⁶ Soetomo, *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*, Yogyakarta: Pustaka pelajar, 2006, hal 348.

- 4) Partisipasi keterampilan adalah partisipasi yang dilakukan dengan memberikan bantuan atau dorongan kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkan melalui pemanfaatan keterampilan yang dimiliki.¹⁷

Berdasarkan tahapan partisipasi, Hoofsteede mengklasifikasikannya menjadi tiga tingkatan, yaitu:

- 1) Partisipasi inisiasi, yaitu tingkat partisipasi yang melibatkan inisiatif dari pemimpin desa, baik secara formal maupun non formal, maupun dari anggota masyarakat dalam merencanakan suatu proyek yang dianggap penting bagi masyarakat.
- 2) Partisipasi legitimasi, yaitu tingkat partisipasi yang melibatkan proses diskusi atau pengambilan keputusan terkait suatu proyek. Pada tingkat ini, masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan, memberikan persetujuan, atau memberikan legitimasi terhadap keputusan yang diambil.
- 3) Partisipasi eksekusi, yaitu tingkat partisipasi yang melibatkan pelaksanaan nyata dari proyek tersebut. Pada tingkat ini, masyarakat terlibat secara aktif dalam menjalankan kegiatan yang telah

¹⁷ Keith Davis, dalam Santoro Sastropetro, *Partisipasi Komunikasi Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Alumni, hal. 25.

direncanakan, baik melalui kontribusi tenaga, keterampilan, maupun sumber daya lainnya..¹⁸

4. Teori Pembentukan Peraturan Daerah

Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 18 ayat (1), menjelaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi menjadi daerah-daerah provinsi, dan dalam setiap provinsi terdapat pembagian kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Pemerintah Daerah yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.”

Selanjutnya, “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Peraturan Daerah merupakan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama antara DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan Kepala Daerah, baik itu Kepala Daerah Provinsi maupun Kepala Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah ini digunakan untuk mengatur berbagai aspek pemerintahan daerah sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik masing-masing daerah.”¹⁹

¹⁸ Khairuddin, op. cit. Hal 125.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Penyusunan Provinsi adalah sebuah regulasi yang dibuat oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan yang bersama-sama dengan Gubernur. Peraturan ini berlaku di tingkat provinsi dan mengatur berbagai aspek pemerintahan yang khusus untuk wilayah provinsi tersebut.

Sementara itu, “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.” Peraturan ini berlaku di tingkat kabupaten atau kota dan mengatur berbagai hal terkait pemerintahan yang spesifik untuk wilayah kabupaten atau kota tersebut.

Dua kategori peraturan daerah tersebut bertujuan untuk mengimplementasikan otonomi daerah dan memberikan pemerintah daerah wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan dan memenuhi kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan mereka.²⁰

Perda, yang umumnya disebut sebagai Peraturan Daerah, adalah sekelompok aturan yang diterbitkan oleh eksekutif daerah dengan persetujuan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) sebagai sarana untuk melaksanakan otonomi daerah. Peraturan-peraturan ini dibentuk sesuai dengan kerangka hukum

²⁰ Ibid.

yang lebih tinggi, seperti undang-undang atau ketentuan perundang-undangan lainnya.

Kepala daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan kepala daerah guna melaksanakan Peraturan Daerah dan dalam batasan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku. Keputusan kepala daerah ini biasanya digunakan untuk memberikan petunjuk atau mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah di wilayah yang mereka pimpin.

Dengan adanya Peraturan Daerah dan keputusan kepala daerah, pemerintah daerah memiliki kendali yang lebih besar dalam mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prinsip otonomi daerah.²¹

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, terdapat tiga landasan atau dasar yang dapat digunakan, yaitu:

1. Landasan Filosofis: Landasan ini terkait dengan pembenaran filosofis dari rumusan atau norma-norma yang terdapat dalam undang-undang. Undang-

²¹ Soebono Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hal 14.

undang tersebut harus memiliki alasan yang dapat dibenarkan secara mendalam ketika dipertimbangkan secara filosofis.

2. Landasan Sosiologis: Landasan ini berkaitan dengan kesesuaian ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Undang-undang harus sesuai dengan pandangan dan pemahaman umum yang ada dalam masyarakat.
3. Landasan Yuridis: Landasan ini terdiri dari dua aspek, yaitu landasan yuridis formal dan landasan yuridis material. Landasan yuridis formal berhubungan dengan wewenang yang diberikan kepada badan pembentuk undang-undang. Sedangkan landasan yuridis material berkaitan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur masalah atau persoalan yang harus diatur.

Selain landasan yang telah disebutkan sebelumnya, ada juga beberapa landasan lain yang dapat digunakan, termasuk landasan politik, kultural, ekonomi, religius, ekologis, serta administratif dan teknik perencanaan. Semua landasan ini harus diperhatikan dengan seksama dan tidak boleh diabaikan dalam upaya menciptakan peraturan perundang-undangan yang efektif di semua tingkat pemerintahan.