

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Partisipasi Masyarakat

Demokrasi mendasarkan pada prinsip persamaan, yaitu setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan di dalam pemerintahan. Karena pada dasarnya kedaulatan negara berada ditangan rakyat. Setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah melalui kesepakatan dan aturan demi kepentingan yang seluas-luasnya bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara.

Demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu bahwa setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan dalam pemerintahan. Karena itu, setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara(Gaffar, 2013: 1).

Demokrasi di Indonesia sebagai sebuah pengalaman akan sejajar dengan Indonesia yang terbentuk sebagai sebuah negara, dari persiapan awal masa pra kemerdekaan sampai paska kemerdekaan. Sistem demokrasi Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat,

yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan (Hatta, 1998: 87).

Prinsip-prinsip demokrasi Pancasila menurut Jimly Asshiddiqie (2011: 198-234) meliputi:

1. Kebebasan atau persamaan (*Freedom/Equality*)

Kebebasan/persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi Pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.

2. Kedaulatan Rakyat (*people's Sovereignty*)

Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal :

- a. Kecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.
- b. Terjaminnya kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan.

Perwujudan lain konsep kedaulatan adalah pengawas oleh rakyat.

Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.

3. Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif;
 - b. Badan kehakiman / peradilan yang bebas dan merdeka;
 - c. Pers yang bebas;
 - d. Prinsip Negara hukum;
 - e. Sistem dwi partai atau multi partai;
 - f. Pemilihan umum yang demokratis;
 - g. Prinsip mayoritas;
 - h. Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas;

Di Indonesia prinsip-prinsip demokrasi telah disusun sesuai dengan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat, meski harus dikatakan baru sebatas demokrasi prosedural, dalam proses pengambilan keputusan lebih mengedepankan *voting* ketimbang musyawarah untuk mufakat, yang sejatinya merupakan azas asli demokrasi Indonesia. Praktek demokrasi ini tanpa dilandasi mental *state* yang berakar dari nilai-nilai luhur bangsa merupakan gerakan omong kosong belaka.

Beberapa Unsur demokrasi yang dikemukakan oleh para Ahli adalah sebagai berikut (Jimly Asshiddiqie, 2011: 243-244) :

- a. Menurut Sargen, Lyman Tower(1987), yaitu keterlibatan rakyat dalam mengambil keputusan politik, tingkat persamaan hak antar manusia, tingkat

kebebasan dan kemerdekaan yang dimiliki oleh warga negara, sistem perwakilan dan sistem pemilihan ketentuan mayoritas.

- b. Menurut Afan Gaffar (1999), yaitu akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum, dan hak-hak dasar.
- c. Menurut Merriam Budiardjo (1977), perlunya dibentuk lembaga-lembaga demokrasi untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi, yaitu pemerintahan yang bertanggung jawab, Dewan Perwakilan Rakyat, organisasi politik, pers dan media massa, serta peradilan yang bebas.
- d. Menurut Frans Magnis Suseno (1997), menyebutkan ada lima gugus ciri hakiki Negara demokrasi. Kelima gugus demokrasi tersebut adalah Negara hukum, pemerintahan dibawah *control* nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas dan adanya jaminan terhadap hak-hak demokrasi.

Demokrasi mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai gerakan penekan dan penyeimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan yang strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif. *Civil society* yang kuat mendorong *state* untuk memperkuat dirinya agar terjadi *balance of power* sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan yang bermuara pada terjadinya *check and balances* dalam proses penyelenggaraan negara (B. Hestu Cipto Handoyo, 2008: 152).

(B. Hestu Cipto Handoyo, 2008: 152) AS. Hakim mengemukakan bahwa *civil society* dapat didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan, keswasembadaan, kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warga negaranya. *Civil Society* dikonsepsikan oleh para pelopornya memiliki tiga ciri utama yaitu:

- a. Adanya kemandirian yang cukup tinggi dari individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat, utamanya ketika berhadapan dengan negara.

- b. Adanya ruang publik yang bebas sebagai wahana bagi keterlibatan politik secara aktif dari warga negara melalui wacana dan praksis yang berkaitan dengan kepentingan publik, dan
- c. Adanya kemampuan membatasi kuasa negara agar ia tidak *intervensionis*.

Teori pembentukan suatu negara dari beberapa pendapat para ahli dimana masyarakat yang bersepakat untuk bersama-sama untuk menjadi suatu kesatuan untuk menjadikan suatu negara. Dalam hal ini masyarakat mempunyai andil yang besar dalam sebuah negara, dimana kesepakatan masyarakat dalam membentuk suatu negara ini agar tercipta suatu keharmonisan masyarakat demi mencapai keadilan dan kemakmuran bagi masyarakat. Pembangunan yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan nasional yang diatur dalam konstitusi dasar negara kita mengakibatkan hukum semakin berperan sehingga secara sadar dan aktif hukum berperan sebagai sarana menyusun tata kehidupan. Hasim Purba mengatakan pembangunan Hukum di Indonesia diharapkan dapat memantapkan dan mengamankan pelaksanaan pembangunan, menciptakan kondisi yang membuat anggota masyarakat dapat menikmati iklim kepastian dan ketertiban hukum (Hasim Purba , 2008: 171). Peran serta masyarakat dalam memajukan suatu pembangunan dari suatu negara, dimana peran serta masyarakat yang aktif dapat memberikan kemajuan dari suatu negara dan juga dapat mensejahterakan masyarakat dan negara demi kemakmuran suatu bangsa.

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan

dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Bangsa Indonesia akan meletakkan prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling bersinergi dalam mewujudkan adanya *national legal order* yang demokratis dalam negara. Keberadaan undang-undang yang merupakan sub sistem dari sistem hukum nasional menempati peran yang penting dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional yang demokratis di Indonesia.

Dalam rangka membentuk negara sebagai tertib hukum nasional yang demokratis ini, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada era reformasi terasa meningkat seiring dengan situasi politik yang semakin terbuka dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia(Saifudin 2009: 3).

Partisipasi adalah pada keterlibatan mental dan emosional. Kehadiran secara pribadi/fisik semata dalam suatu kelompok, tanpa keterlibatan tersebut bukanlah partisipasi. Selain itu terdapat kesediaan untuk memberikan kontribusi bergerak. Partisipasi masyarakat merupakan dan respresentasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi maka demokrasi dalam suatu negara tidak akan terwujud.

Bagir Manan (2001: 85-86) berpendapat bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan cara:

- a. Mengikut sertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Peraturan daerah.

- b. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Peraturan daerah.
- c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan.
- d. Melakukan loka karya (*workshop*) atas Rancangan Peraturan Daerah sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
- e. Mempublikasikan Rancangan Peraturan Daerah agar mendapat tanggapan publik.

Britha Mikkelsen (terjemah oleh Matheos Nalle, 2003:64) menjelaskan partisipasi merupakan kata yang sangat sering digunakan dalam pembangunan. Istilah partisipasi mempunyai banyak ragam arti yaitu:

- a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan;
- b. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan;
- c. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasan-nya untuk melakukan hal itu;
- d. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;

- e. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri; dan
- f. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Partisipasi menjadi salah satu prinsip mendasar dari *good governance* (tata pemerintahan yang baik), menempatkan partisipasi sebagai strategi awal dalam mengawal reformasi. Dalam konteks Indonesia, Chandra (2003:2) menjelaskan bahwa wacana partisipasi dalam pembangunan telah dimulai sejak era 1970an. Ide tentang pembangunan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat telah masuk dalam draf GBHN pada dekade 1970an (Ainur Rohman, dkk, 2012: 27).

Berkaitan dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat turut berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi materi yang akan diatur harus ditunjukkan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif/populitis. Dengan demikian antara partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam pembentukan undang-undang merupakan suatu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam suatu negara demokrasi (Saifudin 2009: 5).

Partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk rancangan peraturan

daerah. Ada dua sumber partisipasi, pertama dari unsur pemerintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk (Bagir Manan, 2001: 85) :

- a. menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat, sehingga peraturan daerah benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik;
- b. menjamin peraturan daerah sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat;
- c. menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas peraturan daerah tersebut.

Partisipasi masyarakat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 angka 41 adalah partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 memastikan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan baik peraturan perundang-undangan sampai dengan tingkatan hirarki yang paling rendah yaitu peraturan daerah. Dan juga sesuai dengan penjabaran Undang-undang Dasar 1945 dalam Pasal 28D yang

memberikan hak-hak kepada warga negara diberikan hak atas, pengakuan, jaminan, perlindungan, serta kepastian hukum yang adil, serta diperlakukan sama di hadapan hukum.

Rakyat suatu negara mempunyai status yaitu kedudukan hukum, (*rechtspositie*) yang berupa hak dan kewajiban setiap individu di dalam negara ini adalah (Saifudin, 2009: 94-95) :

a. Status positif

Adalah rakyat berhak memperoleh perlindungan jiwa, raga, harta, kemerdekaan dan sebagainya. Status ini merupakan kebutuhan dasar dari warga masyarakat agar dapat menikmati tatanan kehidupan secara wajar dan layak bagi kemanusiaan. Untuk mewujudkan adanya tertib kehidupan dalam masyarakat ini, maka negara perlu membentuk badan-badan kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan sebagainya. Adanya badan tersebut bertujuan untuk menangani.

b. Status Negatif

Bahwa negara dilarang campur tangan terhadap unsur-unsur yang berkaitan dengan hak-hak asasi warga negaranya. Namun demikian hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum, misalnya pembangunan jalan, negara dibenarkan campur tangan sepanjang dengan ketentuan hukum yang berlaku. Negara tidak dapat mencampuri hak-hak asasi warga negara secara sewenang-wenang. Negara harus tunduk pada aturan yang berlaku. Penggunaan campur tangan negara terhadap hak-hak asasi manusia ini hanya dapat dilakukan secara terbatas dengan tetap memberikan ganti kerugian yang layak bagi kemanusiaan.

c. Status Aktif

Status aktif ini adalah bahwa warga negara berhak untuk turut serta dalam proses penyelenggaraan negara baik memilih maupun dipilih. Adanya status aktif ini merupakan konsekuensi bagi suatu negara yang menempatkan rakyat bukan sekedar sebagai obyek tetapi sekaligus sebagai subyek dalam negara. Penggunaan status ini harus diberikan jaminan untuk dapat dilaksanakan dengan baik. Negara harus memberikan kesetaraan, kesamaan, kejujuran, keadilan kepada setiap warga negara dalam rangka pencapaian proses

bernegara yang baik. Penggunaan status aktif yang berupa hak untuk memilih dan dipilih ini tentunya tidak terhenti sampai terbentuknya kelembagaan dalam negara, tetapi merupakan suatu proses yang secara terus menerus diberikan tempat dalam penyelenggaraan negara.

d. Status Pasif

Bahwa warga negara berkewajiban untuk menaati dan tunduk kepada aturan hukum yang dikeluarkan oleh negara. Berbagai peraturan perundang-undangan harus diberlakukan dan ditegakan secara sama terhadap semua warga negara. Tidak boleh ada perlakuan istimewa dengan berlakunya suatu aturan dan penegakan hukum di suatu negara. Hukum yang di produk oleh negara harus ditegakan tanpa ada pilih kasih terhadap semua warga negara.

Status yang bertalian dengan warga negara tersebut, maka adanya partisipasi masyarakat jelas merupakan suatu kebutuhan yang tumbuh dari adanya kesadaran sebagai bagian yang tak terpisahkan dari negara. Partisipasi masyarakat merupakan suatu kenyataan yang tak dapat dihindarkan bagi warga negara yang telah mencapai tingkat kesadaran tinggi dalam bernegara. Tanpa adanya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara, sebenarnya lebih merupakan suatu kewajiban dari pada sekedar kesadaran dalam negara.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu (W. Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono, 2009: 43) :

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
 - a. Hak akses informasi pasif
 - b. Hak informasi aktif.

2. Akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:
 - a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
 - b. Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
 - c. Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundangundangan.

3. Akses terhadap keadilan (*access to justice*)

Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah:

- a. Keterbukaan (*openness*)
- b. Transparansi (*transparency*).

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang dapat dilakukan secara individual maupun secara kolektif oleh masyarakat yang berada diluar jabatan publik. Pelak-pelaku partisipasi masyarakat ini adalah kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi maupun partai politik yang tidak memperoleh wakilnya di lembaga perwakilan. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruh terhadap bebrbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah undang-undang.

Adanya ruang publik yang dapat diakses oleh pelaku-pelaku partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini, akan berarti terdapatnya : *“a social space to which all citizens are guaranteed acces; all citizens are considered equal; all citizens are free to engange in dialogue and express their opinions”*. Dengan adanya jaminan bagi para pelaku-pelaku partisipasi untuk dapat mengakses informasi serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara dalam mengekspresikan semua pendapat-pendapatnya melalui berbagai dialog yang dilakukanya, maka hal ini akan dapat mendorong terbentuknya undang-undang yang partisipatif dan ideal bagi suatu negara yang ideal yang telah memilih demokrasi partisipatif (Saifudin, 2009: 101).

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan, terutama dalam pembentukan undang-undang dan peraturan daerah sudah mulai dikembangkan. Hal tersebut terlihat dengan mulai dilakukannya rapat dengar pendapat umum, atau rapat-rapat lainnya, kunjungan kerja atau kegiatan sejenisnya, untuk mendapatkan masukan dari masyarakat(Maria Farida, 2007: 262).

Muhamad AS Hakim menyatakan bahwa (Maria Farida, 2007: 262) :

Partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan undang-undang sudah mulai terbangun. Awalnya partisipasi dimulai dengan pemberian masukan kepada DPR, baik melalui komisi maupun Badan Legislasi, mulai dari penyusunan program legislasi, penyiapan rancangan undang-undang, dan dalam penyiapan rancangan undang-undang. Partisipasi itu kemudian mengikat dengan memberikan masukan kepada fraksi-fraksi atau langsung kepada anggota DPR. Peningkatan partisipasi juga terlihat seringnya diadakan

seminar-seminar atau kegiatan semacamnya yang berkaitan dengan isu-isu yang berkaitan dengan rancangan undang-undang.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan daerah dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik (Dr.Hamzah Halim dan Kemal, 2009: 108). Berperan serta (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan daerah.

Menurut Dini Widia menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk-produk hukum daerah, sebagai berikut: proses melibatkan partisipasi masyarakat lokal dalam perencanaan hingga implementasi program pembangunan (hukum) ditingkat daerah terbukti telah membawa perubahan-perubahan mendasar dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat (Rachmat Trijono, 2013: 72).

Pembangunan hukum yang lebih berorientasi pada masyarakat , yang tercermin melalui pengoptimalan melibatkan masyarakat dalam rangkaian pembentukan peraturan-peraturan daerah tertentu, perlu diyakini oleh para aparatur pemerintah daerah sebagai sebagai strategi yang tepat untuk menggalang militansi kesadaran masyarakat terhadap ketaatan pelaksanaan materi yang tertuang di dalam ketentuan atau produk hukum daerah. Strategi ini mampu berperan secara nyata dalam meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah. Partisipasi sebagai dorongan untuk masyarakat agar patuh dan tunduk terhadap peraturan daerah perlu terus dijalankan , terutama dalam diri aparatur yang secara fungsional

menangani proses-proses penyusunan peraturan-peraturan daerah pada pemerintah Kabupaten/ Kota(Rachmat Trijono, 2013: 72).

Proses partisipasi masyarakat dalam rangkaian penyusunan program pembangunan hukum secara implisit memiliki makna dimana faktor inisiatif yang berasal dan berkebang dari masyarakat sendiri, sedangkan peran pemerintah hanya bertindak sebagai penampung dan mempertimbangkan keluhan dari masyarakat. Hakikatnya partisipasi masyarakat di bidang pembangunan hukum mengandung makna agar masyarakat lebih berperan terhadap proses tersebut (Rachmat Trijono, 2013: 72).

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan daerah juga sudah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dalam pasal Pasal 237 ayat (3) dan dalam BAB XIV tentang partisipasi masyarakat. Masyarakat berperan aktif dalam rumusan pembentukan peraturan.

Masyarakat dalam berpartisipasi juga merupakan suatu perwujudan dari demokrasi. Demokrasi sebagai landasan bagi hadirnya partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam menjalankan pemerintahan yang baik, terutama dalam fungsi pengawasan dan pembahasan suatu peraturan. Peraturan yang dibuat oleh badan legislatif DPR bersama-sama dengan eksekutif dalam hal ini pemerintah, disini masyarakat hadir dalam hal berpartisipasi untuk duduk bersama dengan lembaga eksekutif dan legislatif membahas suatu aturan yang nantinya aturan tersebut akan mengikat

masyarakat sendiri. Partisipasi masyarakat ini sangat penting digunakan paling tidak adanya upaya masyarakat dalam mengawasi rancangan suatu aturan yang nanti disahkan dan mengikat masyarakat sendiri. Pengawasan masyarakat melalui partisipasi ini yang memunculkan pengawasan dari masyarakat atas kinerja legislatif dalam menghasilkan suatu aturan yang dihasilkan tidak merugikan bagi kepentingan masyarakat umum.

B. Pembentukan Peraturan Daerah

Kedudukan negara Indonesia yang terdiri dari banyak pulau dan daerah mengharuskan untuk diterapkan kebijakan otonomi daerah. Meskipun dalam Undang-undang Dasar 1945 disebutkan bahwa Indonesia merupakan suatu negara kesatuan (*unitary state*), pluralistis kondisi lokal baik ditinjau dari sudut kultur/adat istiadat, kepastian pemerintahan daerah, susunan demokrasi lokal, dan latar belakang pembentukan daerah masing-masing, mengharuskan diterapkan kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan. (W. Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono, 2009: 1)

Indonesia sebagai negara kesatuan yang semua urusan pemerintahannya tidak diurus sepenuhnya oleh pemerintah pusat, melainkan sebagian urusan pemerintahannya didelegasikan atau diberikan kepada daerah-daerah untuk menjadi urusan rumah tangga daerah masing-masing. Negara kesatuan sistem desentralisasi daerah berstatus sebagai daerah otonom berdasarkan ketentuan pasal 18 Undang-undnag Dasar 1945 menganut sistem desentralisasi.

Sistem desentralisasi wilayah negara dibagi menjadi pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dalam pemerintahan daerah yang terdesentralisasi juga terdapat unsur eksekutif dan legislatif daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Pemerintahan daerah memiliki otonomi yang seluas-luasnya, kecuali 6 (enam) urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Melaksanakan kewenangannya, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya.

Guna mencapai cita-cita nasional, salah satu landasan pemerintah atau penyelenggaraan negara adalah penyelenggaraan otonomi daerah. Prinsip otonomi daerah lahir karena keyakinan bahwa tidak semua urusan dapat dilaksanakan pemerintah pusat. Ada urusan-urusan pemerintah yang lebih baik dan efektif dilakukan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian penyelenggaraan otonomi daerah harus dipahami sebagai bagian upaya memberikan layanan yang baik kepada masyarakat guna tercapai cita-cita nasional (Jimly Asshiddiqie dan Widodo AS, 2007: 1).

Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimana urusan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibagi. Pemerintah pusat memiliki urusan pemerintahan yang absolute

dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama, merupakan wewenang yang absolut dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah selebihnya dapat mengatur dan mengelola daerahnya sendiri sesuai dengan ciri khas daerahnya masing-masing, salah satunya dengan pembentukan peraturan daerah.

Keberadaan peraturan perundang-undangan tingkat daerah pada hakikatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Menurut Hans Kelsen (B. Hestu Cipto Handoyo, 2008: 118):

Pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Bahwa negara itu merupakan tatanan norma hukum (*legal norm order*). Oleh sebab itu pengertian desentralisasi menyangkut dalam sistem tatanan norma hukum dalam suatu negara. Di dalam negara ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang sering disebut sentral (*central norm*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut disentral atau kaidah lokal (*decentral or local norm*). apabila membicarakan tatanan hukum yang disentralistik, maka hal ini yang dikaitkan dengan lingkungan tempat belakuknya suatu tatanan hukum yang berlaku secara sah tersebut.

Dalam Pasal 65 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa kepala daerah mempunyai tugas memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan peraturan daerah, menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Mengenai

wewenang dari DPRD sendiri terkait dengan peraturan daerah, dimana DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah juga mempunyai wewenang yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah baik DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota mempunyai wewenang mengajukan dan membahas bersama-sama kepala daerah dalam pembentukan peraturan daerah, dan juga untuk menjalankan asas pemerintahan daerah menurut Pasal 58 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.

Dalam pembentukan peraturan daerah yang dilakukan kepala daerah bersama-sama dengan DPRD pemerintah daerah membuka ruang terhadap partisipasi masyarakat dalam pembahasan pembentukan peraturan daerah. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, agar dalam tiap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dan merugikan masyarakat daerah, dan tanpa harus meninggalkan ciri khas kedaerahannya.

Sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 7 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam ketentuan tersebut memuat adanya hirarki peraturan dimana setiap penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan

daerah berdasarkan hirarki perundang-undangan adalah peraturan yang lebih rendah, karena itu berdasarkan hirarki perundang-undangan setiap produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di atasnya.

Peraturan daerah adalah salah satu bentuk peraturan pelaksana undang-undang. Pokok kewenangannya mengatur bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh undang-undang. Akan tetapi dalam hal tertentu, peraturan daerah juga dapat mengatur sendiri hal-hal meskipun tidak didelegasikan secara eksplisit kewenangannya oleh undang-undang, tetapi dianggap perlu diatur oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat 3 dan 4 Undang-undang Dasar 1945. Peraturan daerah dapat memuat mengenai ketentuan pidana seperti halnya dalam undang-undang (Jimly Asshiddiqie, 2010: 190).

Peraturan Daerah menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasa 11 Ayat 25 Peraturan Daerah yang

selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Peraturan daerah dibentuk karena ada kewenangan yang dimiliki daerah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah ditetapkan oleh daerah setelah mendapat persetujuan DPRD. Peraturan daerah dibentuk dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/ kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

Peraturan daerah adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya, oleh karena itu materi peraturan daerah secara umum memuat antara lain (Rosjidi Ranggawidjaja, 1998: 23) :

1. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;

2. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan, dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.
3. Berdasarkan Pasal 7 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dua jenis peraturan daerah, yaitu peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/ kota.
4. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD dengan persetujuan bersama Gubernur, dan termasuk dalam peraturan daerah provinsi adalah Qanun yang berlaku di provinsi Aceh dan peraturan daerah khusus (Perdatus) serta peraturan daerah provinsi (Perdasi) yang berlaku di provinsi Papua dan Papua Barat. Peraturan daerah Kabupaten/ Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/ Kota dengan persetujuan bersama Bupati/ Walikota. Termasuk dalam peraturan daerah Kabupaten/ Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/ Kota di provinsi.

Produk hukum yang dapat dihasilkan oleh pemerintah daerah meliputi: Perda, Peraturan Kepala Daerah atau Keputusan Kepala Daerah (*Regeling* dan *beschikking*). Dalam penyusunan Peraturan Daerah terdapat 3 (tiga) teori yang

dapat digunakan sebagai acuan, yaitu (W. Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono, 2009: 85) :

1. Teori materiil (*materiele theorie*), yaitu dilihat dari segi isinya.
2. Teori formiil (*formele theorie*), yaitu dilihat dari segi bentuknya.
3. Teori filsafati (*philosoische theorie*), dilihat dari segi landasan filsafat (*philosofische grondslag*).

C. Landasan Teori

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 ditandai dengan pemberian istilah *rechtsstaat* oleh para ahli hukum Eropa Barat Kontinental atau *rule of law* oleh kalangan *Anglo Saxon*, *Rechsstaat* atau *rule of law* di Indonesia diterjemahkan dengan negara hukum (Soetanto Soepiadhy; 2004: 25-26).

Fredrich Julius Sthahl ahli hukum Eropa Barat Kontinental berpendapat mengenai ciri-ciri *rechtsstaat*, adalah :

- a. Hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia, yakni yang bisa dikenal sebagai Trias Politika;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

A.V. Dicey dari ahli Anglo Saxon berpendapat mengenai ciri-ciri *rule of law* adalah:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seorang boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi bagi pejabat;
- c. Terjaminya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Sri Soemantri (1986: 29) berpendapat bahwa lebih mempertegas lagi mengenai unsur-unsur yang terpenting dalam negara hukum yang dirinci menjadi empat unsur, yaitu:

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke Controle*).

Indonesia sebagai negara hukum yang dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan adanya perlindungan bagi Hak Asasi Manusia (HAM), adanya pembagian kekuasaan, dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya pemerintah harus berdasarkan atas aturan-aturan hukum, dan kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Konsep negara hukum dan demokrasi saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia,

pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum. Negara hukum dan Demokrasi dalam pemerintahan di Indonesia memiliki sejarah didalam pemerintahan masing-masing penguasa, dan demokrasi yang seluas-luasnya di Indonesia setelah jatuhnya rezim Orde Baru yang dianggap tidak memberikan kebebasan bagi rakyat yang berakibat tidak tercapainya perlindungan hukum yang tidak sejalan dengan konsep negara hukum yang dimanfaatkan oleh penguasa untuk mengatur dan menindas rakyat. Pergerakan rakyat khususnya mahasiswa untuk menurunkan rezim orde baru dan meminta untuk mengembalikan demokrasi ke tangan rakyat dan mengembalikan Indonesia sebagai negara hukum yang menjamin dan melindungi rakyat, serta kedaulatan dikembalikan ketangan rakyat sesuai dengan konsep demokrasi.

Ada beberapa teori untuk mengkaji serta menganalisis dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Teori Demokrasi

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi ini hak masyarakat untuk menentkan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat, kendatipun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak sama.

Dalam teori demokrasi, suatu negara dianggap sebagai negara demokrasi apabila dalam negara itu ada pemilihan umum, ada pemerintah yang bertanggung jawab (*responsible government*), ada kebebasan berserikat, ada kebebasan menyatakan pendapat dan ada peradilan yang bebas dan tidak memihak (Soetanto Soepiadhy; 2004: 27-28).

Demokrasi masih dianggap oleh sebagian besar negara merupakan suatu konsep negara yang sempurna, dimana adanya perlindungan bagi warga negara dari kepentingan penguasa, karena dasar dari demokrasi adalah kekuasaan berada ditangan rakyat. Masyarakat dapat secara langsung ikut serta dalam menjalankan dan ikut turut bertanggung jawab dalam menjalankan suatu pemerintahan dalam negara.

Berbagai variasi demokrasi oleh David Held (Janedjri M. Gafar, 2013: 17-20) yang memaparkan 10 model demokrasi, yaitu:

- a. *Classical Democracy*. Demokrasi ini diterapkan di negara kota kecil di mana warga negara menikmati persamaan dan berpartisipasi secara langsung dalam pelaksanaan fungsi legislatif dan yudisial. Dalam demokrasi ini terdapat keharusan adanya majelis terbuka dengan eksekutif yang dipilih secara langsung, baik dengan pengundian maupun secara bergantian.
- b. *Protective Democracy*. Demokrasi ini ada pada masyarakat dengan kepemimpinan patriarkhal yang telah terorganisasi di mana warga negara membutuhkan perlindungan dari penguasa dan dari warga yang

lain. penguasa memerintah sesuai dengan kepentingan warga dan untuk menjaga kepemilikan pribadi. Model ini disebut protektif karena tujuannya adalah untuk melindungi warga dari kesewenang-wenangan penguasa, melindungi sistem hukum dari para pelanggar aturan hukum.

- c. *Radical Model of Developmental Democracy*. Demokrasi ini digambarkan ada pada masyarakat non- industri yang merdeka dalam urusan ekonomi dan politik. Warga negara menikmati persamaan politik dan ekonomi, tidak ada orang yang menjadi bawahan orang lain. lembaga legislatif dipilih secara langsung. Eksekutif dijalankan oleh para pegawai yang ditunjuk atau dipilih secara langsung.
- d. *Developmental Democracy*. Sistem ini ada pada negara *laissez faire* yang didukung oleh sistem ekonomi pasar kompetitif dan kepemilikan privat sebagai alat produksi. Dalam model ini politik diperlukan untuk:
 - 1) melindungi kepentingan individu; dan
 - 2) kemajuan kelompok terpelajar yang membangun masyarakat.
- e. *Direct Democracy and the end of Politics*. Sistem ini ada pada masyarakat yang kelas pekerjaanya mengalahkan kelas borjuis di mana kepemilikan privat dihapuskan dan ekonomi pasar dihilangkan. Negara diselenggarakan untuk mencapai kebebasan semua warga negara. Urusan publik dijalankan dan diatur oleh seluruh anggota komunitas. Semua pegawai dipilih dan dapat diberhentikan oleh warga negara.

f. *Competitive Elitist Democracy*. Sistem ini pada masyarakat dengan kelompok yang saling berkompetisi untuk memperoleh kekuasaan dan keuntungan, sedangkan para pemilih pada umumnya kurang terdidik secara apatis terhadap politik. Ciri utama model ini adalah:

- 1) pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat atau pemerintahan presidensial dengan lembaga legislatif sebagai pengawas;
- 2) kompetisi antar kelompok atau partai politik;
- 3) dominasi partai politik; dan
- 4) adanya birokrasi yang terlatih.

g. *Pluralist Democracy*. Demokrasi dalam masyarakat yang beragam di mana masing-masing memiliki tujuan, budaya dan kekuatan masing-masing serta berupaya untuk mendapatkan sesuatu bagi kelompoknya.

Karakteristik dari model demokrasi ini adalah:

- 1) adanya jaminan kebebasan dan kemerdekaan;
- 2) adanya institusi *check and balances* guna menjaga berfungsinya legislatif, eksekutif dan yudisial di wilayah masing-masing;
- 3) adanya sistem pemilihan yang kompetitif;
- 4) adanya berbagai macam bentuk kelompok kepentingan yang mencari pengaruh politik;
- 5) penghormatan terhadap hukum dan konstitusi; dan

- 6) negara mencari pemenuhan kepentingannya sendiri, tidak selalu bertindak imparial.
- h. *Legal Democracy*. Demokrasi ini menggambarkan kepemimpinan politik yang efektif, dipandu oleh prinsip liberal, serta minimalnya peran kelompok-kelompok kepentingan. Karakteristik model ini adalah:
- 1) negara bekerja berdasarkan konstitusi;
 - 2) *rule of law* berlaku dan mengalahkan *rule of man*;
 - 3) masyarakat pasar bebas; dan
 - 4) negara memiliki peran minimal sedangkan individu memiliki otonomi yang maksimal.
- i. *Participatory Democracy*. Sistem ini menggambarkan masyarakat berkeadilan yang sempurna dengan sumber daya yang tersedia bagi semua orang serta keterbukaan dan informasi dipastikan dapat diakses oleh setiap orang. Ciri-ciri model ini meliputi:
- 1) warga negara berpartisipasi langsung dalam setiap institusi sosial;
 - 2) kepemimpinan partai bertanggungjawab kepada anggota partai; dan
 - 3) dijalankannya sistem kelembagaan terbuka untuk memastikan kesempatan eksperimentasi bentuk-bentuk politik.
- j. *Democracy Autonomy*. Sistem yang berjalan jika terdapat keterbukaan informasi untuk memberitahukan keputusan-keputusan publik, menyusun prioritas pemerintahan, termasuk mengatur pasar. Model ini mencita-citakan kebebasan dan kesamaan kondisi dan otonomi bagi

kehidupan setiap individu serta menjamin hak dan kewajiban yang sama. Karakteristik model ini meliputi :

- 1) Otonomi diabadikan dalam konstitusi;
- 2) Sistem kepartaian yang kompetitif; dan
- 3) Pelayanan administrasi diorganisasikan secara internal sesuai dengan prinsip partisipasi langsung.

Dalam konsep demokrasi, partisipasi masyarakat diperlukan juga dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Yang dimana sesuai dengan jalannya konsep demokrasi. Demokrasi di Indonesia yang diterapkan juga dalam proses otonomi daerah baik dalam pemilihan kepala daerah dan juga dalam proses pembentukan peraturan daerah yang juga melibatkan partisipasi masyarakat.

Robert A. Dahl (Akmal Boedianto, 2010:17) berpendapat bahwa:

Prinsip demokrasi menekankan terdapatnya keterlibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*rechtsvorming*). Dengan demokrasi dalam artian pada mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya peran serta masyarakat (*public participation*). Hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung untuk memberi saran dan pendapatnya dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Teori Partisipasi

Partisipasi berasal dari bahasa latin *participare* yang mempunyai arti dalam bahasa Indonesia mengambil bagian atau turut serta. Adapun pendapat para ahli tentang partisipasi (Ainur Rohman, dkk, 2012: 45):

- a. Sastrodipoetra menyatakan partisipasi sebagai keterlibatan yang bersifat spontan yang disertai kesadaran dan tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- b. Alastraire White menyatakan partisipasi sebagai keterlibatan komunitas setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaan terhadap proyek-proyek pembangunan.
- c. Rahnema menyatakan partisipasi sebagai “*the action or fact of prakting, having or forming a part of*”. Pengertian partisipasi dapat bersifat *transitif* atau *intransitive*, dapat pula bermoral atau tidak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga dapat bersifat dipaksa bebas dan dapat pula bersifat manipulatif maupun spontan.

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan, karena situasi di dalam institusi politik cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau kelompok pribadi. Dalam kegiatan wakil rakyat juga ada perlu ruang publik untuk berperan serta dalam proses kebijakan.

Partisipasi dalam suatu pemerintahan demokrasi merupakan suatu yang sangat diperlukan, karena merupakan tempat bagi warga negara untuk turut serta menjalankan suatu pemerintahan yang baik, dan juga merupakan fungsi pengawasan dari masyarakat terhadap penguasa. Kedudukan masyarakat

dalam pembentukan peraturan daerah sesungguhnya telah tergambar dalam konsep partisipasi masyarakat (*public participation*). Masyarakat harus diberi peluang besar untuk terlibat dalam pembentukan peraturan daerah karena hukum dibuat untuk masyarakat. Situasi realitas mengenai keberlakuan peraturan daerah (Akmal Boedianto, 2000:37).

Hamzah Halim dan Kemal (2009: 127), berpendapat bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Harus ada dukungan dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.

Teori Peraturan Perundang-undangan

Bagir Manan mengungkapkan (Saifudin, 2009: 23) bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti materil dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR.

Dalam tujuan pembentukan suatu peraturan daerah yang baik dan demi kesejahteraan rakyat, mempunyai tata cara dalam perancangan dan pembentukannya. Ada banyak teori juga dalam pembentukan suatu peraturan

perundang-undangan khususnya pembentukan peraturan daerah antara lain adalah:

Leopold Pospisil berpendapat terdapat teori dalam pembentukan suatu peraturan, yaitu (Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono, 2009: 86-87):

1. Teori Materiil

Hukum di dunia dapat dikelompokkan menjadi 2 kelompok hukum :

- a. Kelompok hukum penguasa (*authoritarian Law/ AL*), misalnya Undang-undang Dasar sampai dengan Perda
- b. Hukum masyarakat (*common law/CL*). Misalanya hukum adat (*customary law*).

Kedua kelompok hukum hukum tersebut mempunyai keunggulan dan kelemahan. Keunggulan dan kelemahan tersebut saling berbanding terbalik.

Keunggulan Perda :

- a. Kepastian Hukum (*rehtzekerheid*) tinggi.
- b. Daya paksa tinggi, bagi pelanggar pasti dapat dikenai sanksi dengan rasionalitas ketertiban.

Kelemahan Perda :

Objektivitas keadilan sulit diwujudkan, karena kacamata legislator menggunakan kacamata penguasa. Misalnya dalam hal pencabutan tanah, criteria kelayakan sering diukur menurut penguasa.

Keunggulan *Common Law*:

- a. Bersifat dinamis, mengikuti rasa keadilan masyarakat. Siklus perputaran nilai keadilan mengikuti siklus gerak masyarakat.
- b. Objektivitas keadilan mudah diwujudkan. Ukuran adil, benar, dan seterusnya menggunakan kaca mata masyarakat.

Kelemahan *Common Law*:

- a. Kepastian hukum rendah.
- b. Daya pakasanya rendah.

Rick Dickerson berpendapat terdapat dua teori dalam pembentukan suatu peraturan yaitu (Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono, 2009:87-88):

1) Teori Formil

Perda atau hukum yang baik apabila memenuhi 3 persyaratan:

- a) Tuntas mengatur permasalahan.
- b) Sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*).
- c) Dihindari memuat ketentuan yang bersifat elastis.

2) Teori Filsafati

Jeremy Bentham Hukum dikatakan baik apabila memiliki 3 sifat berlakunya, yaitu Riawan Tjandra dan Kresno B Darsono,(2009:88-89):

1. Berlaku secara filosofis

Perda harus mencerminkan filsafat hidup bangsa atau masyarakat, yaitu Pancasila. Menyinarikan atau memanifestasikan sila-sila dalam

Pancasila sebagai *philosophisce grondslag* bangsa dalam kaidah hukum.

2. Berlaku secara sosiologis

Perda harus mencerminkan kesadaran hukum masyarakat (*legal awareness*).

3. Berlaku secara yuridis

Hukum punya 2 ujung tombak: adil dan benar. Perda harus memiliki 2 ujung tombak tersebut.

Melihat dari pembentuk peraturan daerah yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). (<http://insanakademis./2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html>. di akses 17. 6. 2015-16.00.wib)