BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan bernegara, bangsa Indonesia menganut sistem demokrasi, yakni sistem demokrasi Pancasila. Istilah demokrasi berarti "rakyat berkuasa" *atau goverment rule by the people*[1]. Dengan kata lain demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pentingnya sistem demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak lain adalah untuk menjamin hak asasi manusia dan untuk menghindari kekuasaan yang hanya terpusat pada satu tangan sehingga banyak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.

Tuntutan global saat ini menempatkan isu demokratisasi dalam pemerintahan, dimana rakyat ditempatkan pada kedudukan yang penting. Untuk menciptakan demokratisasi dalam pemerintahan, dalam kerangka Otonomi Daerah, maka salah satu aspek yang harus dipenuhi adalah desentralisasi pemerintahan. Logika demokrasi dari pemberian otonomi dari pusat ke daerah adalah memberikan kerangka untuk memperluas partisipasi politik rakyat daerah, yang memungkinkan rakyat daerah memiliki akses yang lebih efektif kepada pemerintah. Disamping itu, Otonomi Daerah memberikan jaminan kebebasan bergerak bagi elemen-elemen daerah, baik formal maupun informal untuk mendayagunakan sumber-sumber yang ada di

---

[1] Miriam Budiardjo, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia, hlm. 50

daerah dalam rangka memenuhi kepentingan regional dan negara yang seluas-luasnya.

Implementasi dari sistem demokrasi inilah yang melatarbelakangi lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah, yang saat ini telah diundangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini tidak lain untuk menjawab dan menata sistem pemerintahan daerah yang dapat merespon tuntutan perubahan.

Hakikat dari Otonomi Daerah sebenarnya untuk membuka partisipasi masyarakat lokal seluas-luasnya. Pengalaman sistem pemerintahan daerah zaman Orde Baru menunjukan bahwa campur tangan pemerintah pusat terhadap Pemerintah Daerah yang demikian besar berdampak pada pelayanan publik yang tidak efektif dan efesien.

Hal ini disebabkan pengambilan keputusan harus menunggu komando dan keputusan dari atas. Akibatnya pelayanan publik yang semestinya mendapat respon cepat, menjadi lamban karena panjangnya birokrasi yang harus dilalui[2].

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Pemerintahan daerah sebagai suatu sistem pemerintahan Nasional, diharapkan dapat lebih memperkuat demokratisasi di tingkat daerah dan partisipasi publik di daerah bisa lebih maksimal. Dengan demikian diharapkan wujud pelayanan publik oleh pemerintah daerah bisa dirasakan oleh masyarakat.

---

[2] [illegible]

Dalam kerangka Otonomi Daerah, eksistensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memberi pijakan terhadap penerapan desentralisasi. Hal ini berarti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Peraturan Daerah yang selanjutnya di sebut Perda, sebagai bagian dari kebijakan publik merupakan bagian dari tugas dan tanggung jawab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah, ini menjadi barometer kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah dalam melakukan pengawasan serta menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dalam pembuatan produk hukum, baik Undang-undang ataupun Peraturan Daerah akan dapat mempunyai kekuatan berlaku secara efektif sebagai bentuk kebijakan publik yang dapat dioperasionalkan apabila memenuhi persyaratan.

Persyaratan agar suatu produk hukum dapat berlaku bila di dalamnya mengandung dasar filosofis, sosiologis dan yuridis yang baik dan benar. Dasar filosofis berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan mengandung kaedah hukum sesuai dengan cita-cita hukum *(rechtidee)* sebagai nilai positif yang tertinggi[3].

> Sedangkan suatu aturan mempunyai kekuatan berlaku secara sosiologis bila aturan efektif atau memiliki hasil guna kaedah hukum di dalam kehidupan bersama. Ini artinya berlakunya hukum atau diterimanya hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum itu terbentuk menurut persyaratan formal atau

[3]. Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, hlm.80.

tidak. Jadi berlakunya hukum berdasarkan kenyataan dalam masyarakat[4].

Adapun suatu produk hukum mempunyai kekuatan berlaku secara yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya produk hukum itu telah terpenuhi. Produk hukum mempunyai kekuatan berlaku secara yuridis apabila produk hukum tersebut memang dibentuk oleh pihak yang memiliki kewenangan untuk membuatnya. Adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk hukum atau kebijakan yang digunakan dengan materi muatan yang diatur dan terpenuhinya proses pembentukan produk hukum yang ditentukan, dan yang terpenting bahwa produk hukum itu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara yuridis, Pemerintah Daerah diberi kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah dalam rangka mengatur rumah tangganya sendiri. Dengan mandat Undang-undang tersebut, daerah diberi keleluasaan untuk mengeluarkan berbagai bentuk kebijakan daerah seperti Perda. Tapi disisi lain, sebagaimana dikemukakan oleh Hamid Awaludin, keleluasaan yang demikian besar bagi daerah untuk menciptakan Perda, telah membawa dampak yang negatif bagi masyarakat, karena Perda yang dibuat bukan menjadi instrumen untuk mensejahterakan masyarakat tapi justru menjadi beban rakyat. Hal ini terjadi karena Pemerintah Daerah memiliki persepsi yang keliru tentang Otonomi Daerah. Pemerintah Daerah hanya memahami

[4]. *Ibid*, hlm 81.

hanya penyelenggara Pemerintah daerah, yaitu Gubernur / Bupati / Walikota atau dari DPRD. Demikian pula masalah ketentuan tata cara mempersiapkan rancangan Perda diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Lebih-lebih, proses pembahasan dan pengesahan rancangan Perda sama sekali tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta ?

C. Tinjauan Pustaka

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan kebijakan merupakan wujud dari nilai-nilai demokrasi. Demokrasi berasal dari kata Yunani: Demos berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan. Ini berarti "rakyat berkuasa".

Menurut A.V Dicey, ada 3 karakteristik negara yang bertipe *rule of law* yaitu :

1. Supremasi hukum, artinya kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum (*supremacy of law*)
2. Persamaan kedudukan di hadapan hukum bagi setiap orang (*equality before the law*)
3. Perlindungan hak asasi manusia (*constitution based on human rights*)[6].

Penerapan desentralisasi kekuasaan telah melahirkan daerah-daerah otonom dengan hak dan kewenangan mengatur rumah tangga sendiri, termasuk kewenangan membentuk Peraturan Daerah (Perda). Namun,

---

[6] S.F Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Indonesia*

pemberian hak kepada masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, khususnya di Kota Yogyakarta, belum memadai. Secara yuridis formal, kewenangan pengajuan rancangan Perda hanya ada pada Pemerintahan Daerah (Pemda) atau eksekutif dan DPRD atau legislatif sehingga seringkali muncul penolakan terhadap Peraturan Daerah oleh masyarakat.

Fenomena terjadinya penolakan dari masyarakat tersebut mengindikasikan menguatnya kesadaran masyarakat memperjuangkan hak sehubungan pembentukan Peraturan Daerah sebagai produk hukum atau kebijakan publik yang semestinya dengan melibatkan peran serta masyarakat untuk berpartisipasi. Proses pelibatan masyarakat secara aktif dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan *conditio sine quanon* sehingga hal itu perlu dijadikan alternatif agar pembentukan Peraturan Daerah *legitimated*, mendapatkan dukungan masyarakat dengan masa berlaku diharapkan menjangkau waktu yang lama karena sudah sesuai dengan nilai moral dan prinsip-prinsip ideal serta memenuhi kebutuhan riil masyarakat.

Desakan untuk terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah, cepat atau lambat pasti senantiasa bergulir. Keadaan seperti itu menumbuhkan solidaritas dan kekuatan sinergis di kalangan masyarakat. Mereka akan menolak apabila hanya ditempatkan sebagai objek dari proses pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam tinjauan Hukum Tata Negara ada beberapa teori yang bisa dijadikan dasar dalam menempatkan rakyat pada peran dan kedudukan yang

1. Teori negara

Menurut pandangan Hobbes, negara merupakan hasil dari kontrak sosial antara semua orang yang masing-masing perseorangan/individu menyerahkan kekuasaan yang dimilikinya kepada seseorang tanpa syarat apapun.

Singkatnya pandangan Hobbes mengenai negara didasarkan atas individu-individu yang mengadakan kontrak sosial untuk kepentingan menghilangkan rasa takut masing-masing atas setiap individu[7].

Sedangkan menurut John Locke, Negara diciptakan untuk melindungi hak asasi setiap individu warganya. Karena secara alamiah manusia sudah memiliki hak asasi, namun mereka masih merasa kebebasan yang dimiliki oleh individu-individu tersebut dapat membahayakan satu sama lain. Oleh karena itu, untuk menjaga agar hak asasi itu terjamin maka manusia mendirikan negara melalui kontrak sosial[8].

Menurut Immanuel Kant, tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam arti kebebasan dalam batas perundang-undangan dan Undang-undang yang membuat adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian Undang-undang itu merupakan wujud dari penjelmaan kemauan dan kehendak rakyat, jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.

2. Teori kedaulatan rakyat

Menurut J.J Rousseau (1712-1778) kedaulatan rakyat adalah pengalihan kekuasaan dari rakyat (individu) kepada rakyat (keseluruhan). Oleh karena itu, pemegang kekuasaan tetap pada rakyat keseluruhan,

sehingga rakyatlah yang berkuasa dan berdaulat. Negara dalam pandangan J.J. Rousseau merupakan hasil perjanjian masyarakat (kontrak sosial) dari individu-individu yang bebas.

Sehingga kebebasan individu dan hak asasinya merupakan pembatas kekuasaan pemerintahan yang dibentuk oleh individu-individu tersebut. Dengan demikian pemerintah diatur dengan persetujuan antara Pemerintah (disatu pihak) dan rakyat (dipihak lain)[9].

Johannes Althusius mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk menyelenggarakan sesuatu yang menuju pada kepentingan jasmani dan rohani warga negara. Kekuasaan ini ada di tangan rakyat sebagai keseluruhan. Kedaulatan dalam Undang-undang, yang harus dijalankan oleh penyelenggara negara. Kepala negara terikat untuk menjalankan Undang-undang dan rakyat berjanji untuk mentaati Undang-undang. Rakyat secara keseluruhan dapat minta pertanggung jawaban dari raja, apabila ia berbuat sewenang-wenang.

Sedangkan rumusan kedaulatan rakyat menurut bangsa Indonesia ditemukan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat : "..... Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain dalam pembukaan, maka petunjuk

[9] Soehino 2004, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty hlm 160

kedaulatan rakyat ditemukan juga dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Amandemen ketiga yaitu " Kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar ".

Dari bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Amandemen ketiga ini dapat dijelaskan bahwa rakyat memegang kedaulatan yang tertinggi. Dalam praktek ketatanegaraan, kedaulatan rakyat ini dijalankan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengalami beberapakali amandemen (Amandemen IV), telah memuat beberapa ketentuan dasar untuk menjalankan mekanisme demokrasi dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat.Ini sangat berbeda dengan rumusan sebelumnya yang mengatakan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tetapi dengan UUD 1945 yang telah di Amandemen, kedudukan MPR sebagai bagian dalam sistem demokrasi, melaksanakan tugas dan kewenangan yang diberikan sesuai UUD 1945.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandemen kedua yang dilakukan oleh MPR, Pada Bab VI Pasal 18 diatur mengenai Pemerintahan Daerah, hal ini untuk mengimplementasikan sistem demokrasi dalam bingkai negara kesatuan. Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil Amandemen ini, diatur secara detail dalam rangka mewujudkan demokrasi di daerah. Salah satu Amanat UUD 1945, ialah Pemerintah daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan lain untuk melaksanakan tugas otonomi dan pembantuan. Dengan ketentuan ini, kedudukan Peraturan Daerah

sebagai landasan hukum dalam menjalankan pemerintahan daerah menjadi penting, karena itu merupakan Amanat UUD 1945.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Tata cara Pembentukan Perundang-Undangan, Hierarki Peraturan perundang-undangan meliputi :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
3. Peraturan Pemerintah (PP)
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Dengan ketentuan ini, kedudukan Produk hukum Daerah (Perda) merupakan bagian dari sistem perundang-undangan secara keseluruhan.Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 pada pasal 7 dijelaskan arti Peraturan Daerah yaitu "Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum diatasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan"

Dalam konteks kebijakan publik, Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk kebijakan publik yang ada di ditingkat daerah. Pengertian kebijakan publik menurut Thomas Dye adalah apapun pilihan Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan *(public policy is whatever goverment choose to or not to do)*[10].

[10] Soichin Abdul Wahab, 1991, *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 14

Sedangkan James E. Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah[11].

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Di Kota Yogyakarta.

E. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Pembangunan yaitu untuk memberikan sumbang saran dan masukan kepada Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta.
2. Bagi Ilmu pengetahuan yaitu memberikan sumbangan untuk pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

   a. Penelitian Kepustakaan:

      Sumber penelitian ini, dengan mempelajari buku-buku, peraturan dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

      Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka tertulis yang terdiri dari:

      1. Bahan hukum primer: Undang-Undang Dasar 1945,Undang-Undang, Peraturan Pemerintah.

2. Bahan hukum sekunder: Bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut tentang hukum primer, misalnya literatur hukum tata negara, dan buku penunjang lainnya.
3. Bahan hukum tersier: Bahan hukum yang menjelaskan bahan data primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan.

b. Penelitian lapangan yaitu mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara terhadap responden.

2. Lokasi Penelitian

Di Kota Yogayakarta

3. Responden

a. Pimpinan DPRD Kota Yogyakarta

b. Sekretaris DPRD Kota Yogyakarta

c. Komisi DPRD Kota Yogyakarta

d. Bagian Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta

e. Dewan Pengurus Forum LSM DI

4. Tehnik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh disusun secara sistematis dan logis untuk mendapatkan gambaran umum dari obyek penelitian.

5. Analisis Data

Data yang telah diperoleh akan dianalisa secara yuridis kualitatif. Setelah data disusun secara sistematis, data tersebut diklasifikasikan untuk menemukan unsur-unsur pokok yang digunakan untuk