

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 2017
TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH PADA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH
DI KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur**



Oleh:

AISYAH ANUDYA PALUPI
NPM. 17071010039

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
SURABAYA
2021**

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 2017
TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH PADA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH
DI KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Fakultas Hukum UPN "Veteran" Jawa Timur**



Oleh:

AISYAH ANUDYA PALUPI
NPM: 17071010039

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
SURABAYA
2021**

HALAMAN PERSETUJUAN MENGIKUTI UJIAN SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN
2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA
PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DIKOTA SURABAYA**

Disusun oleh:

AISYAH ANUDYA PALUPI
NPM. 17071010039

Telah disetujui untuk mengikuti ujian skripsi pada tanggal 19 Maret 2021

Menyetujui,
PEMBIMBING


Eko Wahyudi, S.H., M.H.
NPT. 3 7808 07 0222

Mengetahui,
DEKAN


Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.
NIP. 19601212-198803 1001

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN
2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA
PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA

Disusun oleh:

AISYAH ANUDYA PALUPI
NPM. 17071010039

Telah dipertahankan dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi Program Studi Ilmu
Hukum Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa
Timur Pada tanggal 29 Maret 2021

PEMBIMBING

TIM PENGUJI:

Eko Wahyudi, S.H., M.H.
NPT. 3 7808 07 0222

Eko Wahyudi, S.H., M.H.
NPT. 3 7808 07 0222

2. **Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.**
NIP. 19601212 198803 1001

3. **Dr. Hervina Puspitosari, S.H., M.H.**
NIP. 198510012019032014

Mengetahui,
DEKAN
Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.
NIP. 19601212 198803 1001

HALAMAN REVISI SKRIPSI

IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN
2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA
PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA

Disusun oleh:

AISYAH ANUDYA PALUPI

NPM. 17071010039

Telah dipertahankan dan diterima oleh Tim Penguji Skripsi Program Studi Ilmu
Hukum Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa
Timur Pada tanggal 29 Maret 2021.

PEMBIMBING

TIM PENGUJI:

Eko Wahyudi, S.H., M.H.
NPT. 3 7808 07 0222

Eko Wahyudi, S.H., M.H.
NPT. 3 7808 07 0222

2. Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.
NIP. 19601212 198803 1001

3. Dr. Hervina Puspitosari, S.H., M.H.
NIP. 198510012019032014

Mengetahui,
DEKAN

Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum.
NIP. 19601212 198803 1001

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aisyah Anudya Palupi
Tempat, Tanggal lahir : Surabaya, 18 September 1999
NPM : 17071010039
Konsentrasi : Hukum Tata Negara
Alamat : Jalan Tenggilis Utara VI Nomor 25 Surabaya.

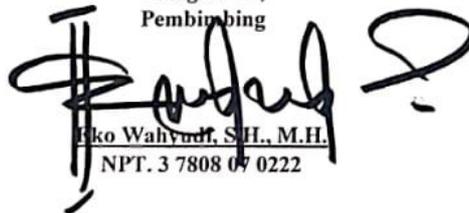
Menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa skripsi saya dengan judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA”** dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur adalah benar-benar hasil karya cipta saya sendiri, yang saya buat sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan bukan merupakan hasil jiplakan (plagiat).

Apabila di kemudian hari ternyata skripsi saya ini merupakan hasil jiplakan (plagiat) maka saya bersedia untuk mempertanggungjawabkannya sesuai hukum yang berlaku dan dicabut gelar kesarjanaaan (Sarjana Hukum) yang saya peroleh.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dengan rasa tanggung jawab atas segala akibat hukumnya.

Surabaya, Februari 2021

Mengetahui,
Pembimbing


Eko Wahyudi, S.H., M.H.
NPT. 3 7808 07 0222


Aisyah Anudya Palupi
NPM. 17071010039

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis mampu menyelesaikan penelitian skripsi ini yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA”**. Pengerjaan penelitian skripsi ini guna memenuhi persyaratan mata kuliah skripsi sebagai syarat kelulusan program Sarjana Strata 1 (S1) berdasarkan kurikulum yang ada di Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur. Selain itu, penulisan ini juga bertujuan untuk menambah wawasan pembaca dan penulis khususnya terkait partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada penyusunan peraturan daerah di Kota Surabaya. Penelitian skripsi ini dapat diselesaikan atas bantuan bimbingan dan motivasi dari beberapa pihak, maka di kesempatan ini Penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Dr. H. Sutrisno, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur.
2. Ibu Mas Anienda Tien F, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur.
3. Ibu Dra. Ec. Nurjanti Takarini, M.Si., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur
4. Bapak Fauzul Aliwarman, S.HI., M.Hum, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur.

5. Bapak Eko Wahyudi, S.H., M.H., selaku Koordinator Program Studi Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur, sekaligus dosen pembimbing penulis yang telah membimbing dengan penuh kesabaran.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum UPN “Veteran” Surabaya yang telah banyak membantu selama penulis belajar di Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur.
7. Bapak dan Ibu Tim Penguji proposal skripsi hingga skripsi yang telah memberikan saran, kritik, dan menguji penulis melalui evaluasi-evaluasi yang diberikan.
8. Bapak dan Ibu bagian Tata Usaha Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jawa Timur yang telah memberikan kemudahan dalam pengurusan administrasi.
9. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) Kota Surabaya, DPRD Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, PT. Warna Warni dan LBH Surabaya yang telah membantu penulis untuk memperoleh dan mengolah data dalam penulisan skripsi ini.
10. Ayah, Bunda, dan Adek Dhidy selaku orang tua dan saudari penulis yang senantiasa selalu menyemangati, mendoakan penulis, dan menguatkan hati penulis untuk tidak menyerah. Kalian selalu dan akan selalu menjadi semangat dan alasan penulis untuk tidak berhenti berjuang.
11. Izzah, Ricky, Bunga, Febryan, Rellie sebagai sahabat penulis yang selalu mendengar keluh kesah penulis, banyak memberikan saran, semangat, dan doa, serta menemani kehidupan perkuliahan penulis.

12. Giffarri Maulana Hartadinata, terimakasih atas doa dan semangat yang diberikan, membantu dan menemani penulis memperoleh data-data, mendengarkan keluh kesah penulis, memberikan banyak saran di setiap kendala yang penulis hadapi, dan menemani kehidupan perkuliahan penulis.
13. Seluruh teman-teman dari BEM FH UPN “Veteran” Jawa Timur Kabinet Gotong Royong Masa Bakti Tahun 2018-2019, dan Kabinet Abdikarya Masa Bakti Tahun 2020-2021, serta Marching Band Gita Widya Agni UPN “Veteran” Jawa Timur, terimakasih telah memberikan banyak ilmu, pengalaman, kesempatan, keluarga baru, dan menemani kehidupan perkuliahan penulis.
14. Seluruh KMFH 2017 UPN “Veteran” Jawa Timur yang tidak dapat disebutkan penulis satu persatu.

Penulis sangat menyadari penulisan skripsi ini jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis membuka selebar-lebarnya pintu saran dan kritik agar penulisan ini dapat berguna baik bagi penulis, maupun pihak lain yang membutuhkan.

Surabaya, Maret 2021

Penulis.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN MENGIKUTI UJIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN REVISI SKRIPSI.....	iv
SURAT PERNYATAAN	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR DIAGRAM DAN BAGAN.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
ABSTRAKSI.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	7
1.5 Tinjauan Pustaka	8
1.5.1 Partisipasi Masyarakat	8
1.5.1.1 Dasar Hukum Partisipasi Masyarakat	8
1.5.1.2 Pengertian Partisipasi Masyarakat.....	10
1.5.1.3 Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat	10
1.5.1.4 Prinsip Dasar Partisipasi Masyarakat	12
1.5.1.5 Partisipasi Masyarakat Dalam Negara Demokrasi	13
1.5.1.6 Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Peraturan Daerah.....	14

1.5.2 Pemerintahan Daerah	16
1.5.2.1 Asas-Asas Pemerintahan Daerah	16
1.5.2.2 Pelaksana Pemerintahan Daerah.....	20
1.5.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sebagai Lembaga Pembentuk Peraturan Daerah	21
1.5.3.1 Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD.....	21
1.5.3.2 Tugas dan Fungsi DPRD	23
1.5.4 Peraturan Daerah.....	25
1.5.4.1 Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah	25
1.5.4.2 Materi Muatan Peraturan Daerah.....	26
1.5.5 Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dan Partisipatif	28
1.5.5.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah.....	28
1.5.5.2 Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah.....	30
1.5.5.3 Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah	30
1.6 Metode Penelitian	33
1.6.1 Jenis Penelitian.....	33
1.6.2 Sumber Data	34
1.6.3 Metode Pengumpulan Data	35
1.6.4 Metode Analisis Data	36
1.6.5 Lokasi Penelitian.....	36
1.6.6 Waktu Penelitian.....	36
1.6.7 Sistematika Penulisan.....	36

BAB II IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45	
TAHUN 2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT	
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH	
PADA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH	
DI KOTA SURABAYA	39
2.1 Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah	
oleh DPRD Kota Surabaya Dan Pemerintah Kota Surabaya	39
2.2 Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah	
Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang	
Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan	
Pemerintahan Daerah.....	49
BAB III KENDALA IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH	
NOMOR 45 TAHUN 2017 TENTANG PARTISIPASI	
MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN	
PEMERINTAHAN DAERAH PADA PENYUSUNAN	
PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA.....	65
3.1 Kendala Dalam Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45	
Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam	
Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Penyusunan	
Peraturan Daerah Di Kota Surabaya	65
3.2 Upaya-Upaya Yang Dilakukan Dalam Mengatasi Kendala	
Pengimplementasian Partisipasi Masyarakat Dalam	
Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Penyusunan	
Peraturan Daerah Di Kota Surabaya	72

BAB IV PENUTUP	77
4.1 Kesimpulan	77
4.2 Saran	79
DAFTAR PUSTAKA	xvii
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Tabel Peninjauan Asas Dekonsentrasi	19
Tabel 2.1 Jumlah Sosialisasi Tahun 2017 – 2020 oleh DPRD Kota Surabaya	44
Tabel 2.2 Jumlah <i>Hearing</i> atau Rapat Dengar Pendapat Umum Tahun 2017-2019 oleh DPRD Kota Surabaya	45
Tabel 2.3 Jumlah sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2017-2020.....	49
Tabel 2.4 Jumlah, Wilayah, dan Klasifikasi Respondens Kuesioner.....	58

DAFTAR DIAGRAM DAN BAGAN

Halaman

Diagram 2.1 Persentase jawaban responden perihal pengetahuan masyarakat tentang partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya.....	59
Diagram 2.2 Persentase jawaban responden perihal pengetahuan masyarakat secara umum dan awam tentang Peraturan Daerah Kota Surabaya Tahun 2017-2020	61
Bagan 1.1 Prinsip Aksesibilitas Publik	15
Bagan 1.2 Tahapan Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah.....	31
Bagan 2.1 Penindaklanjutan peran masyarakat dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah hingga ditetapkan menjadi Peraturan Daerah	40

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Bukti Wawancara
- Lampiran 2 : Surat Penugasan Pembimbing Proposal/Skripsi
- Lampiran 3 : Formulir Pengajuan Judul Proposal Skripsi
- Lampiran 4 : Kartu Bimbingan Skripsi
- Lampiran 5 : Transkrip Sementara
- Lampiran 6 : Kartu Rencana Studi Semester 8
- Lampiran 7 : Bukti Penyerahan Proposal Skripsi
- Lampiran 8 : Bukti Pembayaran UKT
- Lampiran 9 : Lembar Revisi Penguji I
- Lampiran 10 : Lembar Revisi Penguji II
- Lampiran 11 : Lembar Revisi Penguji III

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAWA TIMUR
FAKULTAS HUKUM**

Nama : Aisyah Anudya Palupi
NPM : 17071010039
Tempat, Tanggal Lahir : Surabaya, 18 September 1999
Program Studi : Strata-1 (S1)
Judul Skripsi :

**“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN
2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA
PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA”**

ABSTRAKSI

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah di Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yakni dengan menganalisis secara deskriptif data yang penulis peroleh dari observasi, wawancara, studi kepustakaan, dan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan temuan penulis dapat disimpulkan bahwa pelaksana dari implementasi Peraturan Pemerintah *a quo* adalah DPRD Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya. Kedua instansi tersebut melaksanakan bentuk partisipasi masyarakat berupa penyampaian aspirasi, rapat dengar pendapat umum (*hearing*), sosialisasi rancangan peraturan daerah, dan sosialisasi peraturan daerah. Peserta yang mengikuti agenda tersebut hanyalah yang diundang oleh Pemerintah Kota Surabaya/DPRD Kota Surabaya, bukanlah masyarakat umum. Berdasarkan hasil analisis penulis, pelaksanaan bentuk partisipasi masyarakat belum maksimal karena masih belum tersosialisasikannya peraturan daerah secara tepat sasaran. Kendala dalam pelaksanaan sosialisasi/*hearing* antara lain pandemi Covid-19, kurangnya pemahaman masyarakat terkait peserta dan macam sosialisasi, tidak datangnya pihak yang diundang, belum adanya peraturan/SOP khusus perihal partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah, administrasi data rekapitulasi jumlah bentuk partisipasi masyarakat yang kurang baik, dan pelaksanaan sosialisasi/*hearing* yang belum konsisten. Pihak pelaksana tetap mengupayakan berbagai cara untuk mengatasi berbagai kendala tersebut, seperti mengoptimalkan penyelenggaraan agenda via daring, menyediakan akses sebanyak mungkin dengan memanfaatkan berbagai media termasuk laman JDIH Surabaya, mengirimkan laporan hasil sosialisasi/*hearing* kepada para pihak, mencanangkan adanya SOP terkait partisipasi masyarakat, mengoptimalkan adanya perbaikan administrasi yang lebih baik, dan memfasilitasi bentuk partisipasi masyarakat dengan baik, serta menghadiri agenda-agenda yang diselenggarakan oleh perwakilan masyarakat.

Kata Kunci: *peraturan pemerintah, partisipasi masyarakat, peraturan daerah*