

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Selain merupakan negara hukum, Indonesia juga merupakan negara demokrasi yang berlandaskan ideologi Pancasila. Demokrasi Pancasila ini dilaksanakan dengan mengedepankan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demi terwujudnya rakyat yang sejahtera dan demokrasi yang merata bagi rakyat, terbentuklah pemerintahan daerah yang harapannya akan mempermudah pelaksanaan pembangunan daerah dengan sistem otonomi. Pembahasan pemerintahan daerah telah digagas oleh Muhammad Yamin pada Sidang BPUPKI 29 Mei 1945 hingga akhirnya lahirlah amanat untuk menerapkan sistem otonomi daerah yang telah tercantum pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹.

Lex specialis derogat legi generalis, dibuatlah peraturan yang mengatur lebih khusus dan detail mengenai mekanisme otonomi daerah dalam suatu undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun tujuan pemerintah membentuk Undang-Undang *a quo* adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui adanya optimalisasi dalam pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia: Edisi Revisi*, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2014, hlm. 301

keadilan, dan kekhasan suatu daerah.² Sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi kesejahteraan masyarakatnya, keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan daerah pada pemerintahan daerah sangat diperlukan khususnya dalam penyusunan Peraturan Daerah atau kebijakan daerah lainnya.

Keterlibatan masyarakat yang selanjutnya disebut partisipasi masyarakat ini telah diatur dalam Pasal 354 Ayat (3) huruf a dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada pokoknya menjelaskan partisipasi masyarakat pada penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat dapat dilakukan melalui:

- a. konsultasi publik;
- b. musyawarah;
- c. kemitraan;
- d. penyampaian aspirasi;
- e. pengawasan; dan/atau
- f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, pada Pasal 354 ayat (5) menjelaskan bahwa:

segala ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.

Peraturan pemerintah yang dimaksud oleh Pasal 354 Ayat (5) adalah Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pada Peraturan Pemerintah tersebut, telah diatur mekanisme keterlibatan masyarakat, khususnya pada Bab II Peraturan

² Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hlm 23

Pemerintah *a quo* yang menjelaskan secara detail perihal keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah .

Setelah adanya amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, trias politika yang terdiri dari legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang berjalan berdasarkan *distribution of power* berganti menjadi *separation of power* dengan asas *check and balances*. Dalam pemerintahan daerah, penyelenggara pemerintahan daerah yang merupakan badan legislatif dan memiliki fungsi legislasi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun, dalam praktiknya DPRD tentu tidak dapat bekerja sendiri. Sehingga, pembentukan Peraturan Daerah juga diprakarsai atau dibentuk bersama dengan pemerintah kota selaku badan eksekutif.

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah atau kebijakan daerah lainnya sangatlah penting karena masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah baik dilakukan secara lisan atau tertulis berdasarkan peraturan dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)³, sebagai wujud hak demokrasi masyarakat. Selain itu, keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah juga merupakan upaya mewujudkan *good and clean governance* pada pemerintahan daerah.⁴

Partisipasi masyarakat adalah tolok ukur keberhasilan otonomi daerah sebab partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan daerah adalah

³ Ni Made Ari Yuliantini Griadhi Dan Anak Agung Sri Utari, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Kertha Patrika*, Vol. 33 No. 1, 2008, hlm. 1-2

⁴ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 18.

peran sentral masyarakat demokrasi untuk mensejahterakan daerah, khususnya masyarakatnya. Hal ini berarti pembangunan daerah segala segi kehidupan politik, ekonomi, dan sosial budaya dapat dikatakan berhasil apabila melibatkan partisipasi seluruh masyarakat.⁵ Sebagai salah satu contoh keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah atau kebijakan daerah lainnya adalah dengan melakukan dengar pendapat atau *hearing*. Penulis akan mengambil beberapa contoh pelaksanaan *hearing* yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Surabaya selaku penyelenggara pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi legislasi, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Jebolnya pipa utama PDAM Surya Sembada kota Surabaya di kawasan Gunung Anyar, akibat hantaman tiang pancang proyek pembangunan Kampus UIN yang dikerjakan oleh PT Adhi Karya akhirnya ditindaklanjuti melalui dengar pendapat (*hearing*) oleh Komisi B DPRD kota Surabaya. *Hearing* tersebut dihadiri oleh Ketua Komisi B DPRD kota Surabaya yakni Luthfiah, PDAM, Adhi Karya, pihak kampus, dan dari pihak Kecamatan Gunung Anyar untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh DPRD Surabaya melalui sebuah kebijakan. (dilaksanakan pada 27 Mei 2020)⁶
- b. Komisi A DPRD Surabaya menggelar dengar pendapat (*Hearing*) terkait pengaduan warga perumahan Wisata Bukit Mas (WBM) Jalan

⁵ *Ibid*, hlm. 41

⁶ Arif Tjahjono, "Bahas Pipa PDAM Yang Jebol, Komisi B DPRD Surabaya Gelar *Hearing*", <https://rmoljatim.id/2020/05/27/bahas-pipa-pdam-yang-jebol-komisi-b-dprd-surabaya-gelar-hearing/>, diakses pada 6 Oktober 2020, pukul 22.33 WIB

Raya Mengganti Lidah Wetan Wiyung Surabaya soal fasilitas umum dan sosial. *Hearing* mengundang Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pemantusan, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Cipta Karya, Kepala Bagian Hukum, Pengembang Sinar Mas Land dan warga perumahan wisata bukit mas. (dilaksanakan pada 22 Juni 2020)⁷

Dengan adanya keterlibatan masyarakat, DPRD sebagai wakil rakyat dan pemerintah kota dapat mengetahui kendala apa yang dialami oleh rakyat dan dapat sembari berunding bersama rakyat pula terkait solusi seperti apa yang diinginkan oleh rakyatnya. Hal ini diharapkan dapat mewujudkan rakyat yang sejahtera karena seluruh aspirasinya terwadahi oleh suatu produk hukum daerah.

Penelitian ini diadakan di Kota Surabaya karena Surabaya adalah kota metropolitan dengan predikat kota terbesar kedua setelah Jakarta dengan berbagai macam latar belakang penduduknya. Sehingga, penting untuk masyarakat terlibat dalam penyusunan Peraturan Daerah guna terlahirnya Peraturan Daerah yang mewadahi seluruh aspirasi masyarakatnya secara umum. Oleh karena itu berdasarkan paparan penulis di atas, dalam penelitian ini penulis tertarik mengangkat judul **IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 2017 TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH PADA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DI KOTA SURABAYA.**

⁷ Helmi Supriyatno, “Komisi A DPRD Surabaya Gelar Hearing Pengaduan Warga Terkait Wisata Bukit Mas”, <https://www.harianbhirawa.co.id/komisi-a-dprd-surabaya-gelar-hearing-pengaduan-warga-terkait-wisata-bukit-mas/>, diakses 6 Oktober 2020, pukul 22.45 WIB

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian penulis dalam latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk menetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya?
2. Bagaimana kendala implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penulis bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis hal-hal sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya
2. Mengetahui dan menganalisis kendala yang ada pada pengimplementasian Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Sebagai bahan pertimbangan untuk memperbaiki rumusan hukum yang ada khususnya mengenai bagaimana implementasi peraturan pemerintah tersebut dalam kehidupan bernegara.
- b. Sebagai sumbangsih pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum pada umumnya, dan hukum tata negara pada khususnya.
- c. Sebagai bahan kajian pustaka bagi peneliti lainnya yang melakukan bidang penelitian yang sama atau relevan

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan pemahaman kepada penulis dan pembaca terkait implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya
- b. Memberikan pemahaman kepada penulis dan pembaca terkait kendala yang ada pada saat pengimplementasian Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Partisipasi Masyarakat

1.5.1.1 Dasar Hukum Partisipasi Masyarakat

Peraturan Daerah yang dapat dikatakan memenuhi aspirasi masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat pada proses penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah. Secara umum, partisipasi masyarakat tidak hanya diperlukan dalam penyusunan Peraturan Daerah saja, tetapi juga dalam seluruh penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini telah tecantum pada Pasal 96 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada pokoknya menjelaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan daerah yang selanjutnya disebut partisipasi masyarakat ini juga telah diatur dalam Pasal 354 Ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada intinya menjelaskan bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat. Selanjutnya, pada Pasal 354 ayat (5) menjelaskan bahwa:

segala ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.

Peraturan pemerintah yang dimaksud oleh Pasal 354 Ayat (5) adalah Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pada Peraturan Pemerintah tersebut, telah diatur mekanisme keterlibatan masyarakat, khususnya pada Bab II Peraturan Pemerintah *a quo* yang menjelaskan secara detail perihal keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah. Redaksional pasalnya kurang lebih sama seperti Pasal 354 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada intinya keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah atau kebijakan daerah adalah hak masyarakat daerah.

Dengan banyaknya instrument hukum yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat tersebut, mencerminkan seberapa pentingnya hal ini untuk diimplementasikan. Selain itu, Peraturan Daerah adalah instrument hukum yang sangat lekat pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat daerah sehingga penting untuk masyarakat terlibat dalam pembuatannya, demi terwujudnya sinkronisasi hukum antara teori dan praktik.

1.5.1.2 Pengertian Partisipasi Masyarakat

Seperti yang telah penulis jabarkan sebelumnya, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara khusus telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017. Pengertian partisipasi masyarakat berdasarkan Peraturan Pemerintah *a quo* terdapat pada Pasal 1 Ayat (1) yang berbunyi:

Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut Partisipasi Masyarakat adalah peran serta Masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

Partisipasi adalah keterlibatan setiap warga negara untuk mempergunakan hak menyampaikan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara lisan maupun tulisan.⁸ Jadi, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah hal yang mendasar pada prinsip penyelenggaraan pemerintahan berbasis demokrasi dengan mengedepankan peran serta masyarakat dalam setiap aspek penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

1.5.1.3 Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat

Adapun bentuk-bentuk partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang

⁸ I Gusti Ayu Oka Pramitha Dewi dan Ida Bagus Wyasa Putra, "Peran Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis", *Kertha Negara*, Vol. 03 No. 01, 2015, hlm. 3

Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. konsultasi publik;
- b. penyampaian aspirasi;
- c. rapat dengar pendapat umum;
- d. kunjungan kerja;
- e. sosialisasi; dan/atau
- f. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilakukan dalam berbagai aspek bernegara pemerintahan daerah, antara lain dalam menyusun Peraturan Daerah dan kebijakan daerah, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah, pengelolaan aset dan sumber daya alam daerah, penyelenggaraan pelayanan publik, serta pengaksesan informasi terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, seperti yang telah penulis tegaskan pada BAB I penulisan proposal skripsi ini, bahwa penulis hanya akan membahas partisipasi masyarakat dalam lingkup pembuatan Peraturan Daerah saja meski cakupan bahasan partisipasi masyarakat dalam peraturan pemerintah ini cukup luas. Secara general, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada intinya bentuk-bentuk partisipasi masyarakat ada 4 (empat) macam, yaitu:⁹

⁹ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat*, Malang: Setara Press, 2014, hlm 153

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan (*Participation in decision making*)
2. Partisipasi dalam pelaksanaan (*Participation in implementation*)
3. Partisipasi dalam menerima manfaat (*Participation in benefits*)
4. Partisipasi dalam evaluasi (*Participation in evaluation*)

1.5.1.4 Prinsip Dasar Partisipasi Masyarakat

Pada pelaksanaannya partisipasi masyarakat memiliki prinsip-prinsip dasar yang harus ditaati guna menjaga ketertiban bernegara, antara lain:¹⁰

- a. Kebersamaan, yakni masyarakat, DPRD, dan pemerintahan daerah sebagai lembaga yang berwenang dalam penyusunan Peraturan Daerah perlu menekankan rasa bersama dan saling memiliki untuk bersama-sama menuju kesejahteraan yang diharapkan.
- b. Tumbuh dari bawah, yakni masyarakat, DPRD, dan pemerintahan daerah harus benar-benar memperhatikan seluruh elemen masyarakat, mulai dari masyarakat bawah, menengah, hingga atas. Sehingga, seluruh produk hukum dan kebijakan daerah lainnya dapat mawadahi kepentingan dan aspirasi seluruh elemen masyarakat.

¹⁰ *Ibid*, hlm 154

c. Kepercayaan dan keterbukaan, adalah dua hal yang sangat diperlukan dalam keterlibatan masyarakat dalam pembangunan daerah. Sebab, stigma masyarakat yang selama ini buruk terhadap legislatif, harus segera diubah demi terwujudnya sinkronisasi yang baik dalam mewujudkan kesejahteraan yang diharapkan.

1.5.1.5 Partisipasi Masyarakat dalam Negara Demokrasi

Seperti yang telah dijelaskan oleh penulis pada latar belakang penulisan proposal skripsi ini, bahwa Indonesia adalah negara demokrasi berlandaskan Pancasila. Sehingga, segala bentuk penyelenggaraan negara harus berprinsip dari, untuk, dan oleh rakyat. Keterlibatan masyarakat sangat diperlukan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan demokrasi ini, yang memiliki unsur-unsur sebagai berikut:¹¹

- a. Pemahaman oleh masyarakat perihal berbagai aspek penyelenggaraan negara yang perlu diketahui
- b. Warga negara dan masyarakat sipil yang memiliki wadah untuk berdiskusi berbagai hal secara cerdas
- c. Partisipasi yang efektif bagi warga negara dalam pengambilan keputusan
- d. Keputusan politik & hukum haruslah tetap berada di tangan rakyat

¹¹ Munir Fuady, “*Konsep Negara Demokrasi*”, Bandung: PT Refika Aditama, 2010, hlm. 37.

e. Kekuatan publik yang dibatasi oleh hukum

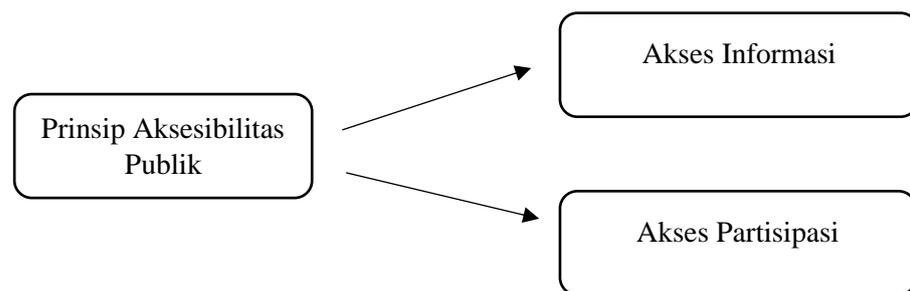
Demi mewujudkan masyarakat yang sejahtera, pada pembangunan daerah lebih fokus dilaksanakan pada prinsip otonomi daerah melalui eksistensi DPRD Provinsi/kota, dan pemerintah provinsi/kota. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat juga sangat diharapkan pada pemilihan umum karena calon-calon anggota parlemen dan kepala daerah itulah yang akan bersinergi bersama masyarakat dalam membangun daerahnya. Menurut teori Rousseau, sistem partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi dapat diartikan partisipasi dalam membuat keputusan, dan sarana untuk melindungi kepentingan pribadi serta jaminan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.¹² Oleh karena itu, peran partisipasi masyarakat sangatlah penting dalam penyelenggaraan negara demokrasi demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera,

1.5.1.6 Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Peraturan Daerah

Seperti yang kita ketahui bahwa salah satu asas-asas pembentukan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah adalah asas keterbukaan. Oleh karena itu, penting bagi DPRD dan pemerintahan daerah untuk menerapkan salah satu asas pembentukan Peraturan Daerah ini pada praktiknya. Hal ini diperkuat kembali dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12

¹² *Ibid*, hlm. 41

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang pada intinya mengamanatkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat ini dilaksanakan berdasarkan 2 (dua) prinsip yakni:¹³



Bagan 1.1 Prinsip Aksesibilitas Publik

- a) Akses Informasi, adalah penyebarluasan informasi terkait rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah agar setiap masyarakat mengetahui eksistensi dan substansi Rancangan Peraturan Daerah /Peraturan Daerah tersebut. Penyebarluasan informasi dapat dilakukan melalui media cetak atau media elektronik.
- b) Akses Partisipasi, adalah keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah agar terwadahnya aspirasi masyarakat, yang dapat diutarakan secara lisan maupun tertulis

¹³ Aris Diyanto, "Rancangan Peraturan Daerah Partisipatif: Solusi Praktis Dalam Pemantapan Otonomi Daerah", *Jurisprudence*, Vol. 5 No. 2, 2015, hlm. 105

1.5.2 Pemerintahan Daerah

1.5.2.1 Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, tentu saja didasarkan pada landasan atau asas. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah telah dijelaskan tepatnya pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraannya, asas-asas pemerintahan daerah yakni sebagai berikut:¹⁴

- a. Kepastian Hukum, yakni mengutamakan seluruh kebijakan dan kehidupan bernegara haruslah berlandaskan peraturan perundang-undangan dan keadilan.
- b. Tertib Penyelenggara Negara, yakni dalam penyelenggaraan negara dapat tercipta suasana yang tertib dan terkendali apabila dilandaskan pada keteraturan, kesesuaian, dan keseimbangan.
- c. Kepentingan Umum, yakni dengan mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif, maka seluruh kehidupan bernegara termasuk penyusunan produk hukum, akan mencerminkan kepentingan umum yang terwadahi dengan baik.

¹⁴ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 49

- d. Keterbukaan, yakni penyelenggara pemerintahan daerah haruslah membuka diri kepada masyarakat terkait segala informasi secara jujur dan tidak diskriminatif dengan limitasi perlindungan atas hak pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Proporsionalitas, yakni penyelenggara negara haruslah mengedepankan keseimbangan antara hak dan kewajibannya terhadap masyarakat.
- f. Profesionalitas, adalah terciptanya sinkronisasi antara individu yang memiliki suatu profesi dengan apa yang telah diatur dalam kode etik dan peraturan perundang-undangannya.
- g. Akuntabilitas, yakni seluruh kegiatan penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.
- h. Efisiensi, yakni meminimalisasi penggunaan sumber daya baik alam maupun manusia.
- i. Efektivitas, menekankan pada hasil yang tepat dan berdaya guna.
- j. Keadilan, yakni penyelenggara negara harus tetap mengedepankan dan mengusahakan kebijakan, dan

keputusan yang mencerminkan keadilan bagi seluruh elemen masyarakat.

Selain asas-asas di atas, selama ini dipahami pula bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan 3 (tiga) asas, yaitu:¹⁵

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi sebagai *delegation to semi-autonomous or Parastatal Organization*, yaitu pendelegasian pengambilan keputusan dan kewenangan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.¹⁶

Dalam Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan definisi dari desentralisasi, yakni:

Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang

¹⁵ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 328

¹⁶ Tim PKP2A III LAN, *Kewenangan Dekonsentrasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dan Permasalahan Penyelenggaraanya Di Daerah*, Samarinda: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III, Lembaga Administrasi Negara (PKP2A III LAN), hlm. 4

telah diserahkan kepada badan-badan otonom daerah tersebut.¹⁷

b. Asas Dekonsentrasi

Dalam Pasal 1 Ayat (9) Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, definisi asas dekonsentrasi adalah:

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari 3 (tiga) segi, yaitu:¹⁸

Segi Wewenang	Pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat ke daerah, termasuk wewenang pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya.
Segi Pembentuk Pemerintah	Membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah.
Segi Pembagian Wilayah	Membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau dalam hal lain dapat diartikan menjadi wilayah-wilayah administratif.

Tabel 1.1 Tabel Peninjauan Asas Dekonsentrasi

¹⁷ Untung Dwi Hananto, "Asas Desentralisasi Dan Tugas Pembantuan Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah", *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 40 No. 2, 2011, hlm. 210

¹⁸ Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 334

c. Asas Tugas Pembantuan

Pengertian tugas pembantuan terdapat pada Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada pokoknya menjelaskan bahwa tugas pembantuan adalah wewenang pemerintah pusat untuk memberikan tugas kepada pemerintahan provinsi / kota / kabupaten untuk menjalankan sebagian urusan pemerintah pusat di provinsi/kota/kabupaten tersebut.

Tugas pembantuan dapat dilaksanakan terhadap semua aspek dalam penyelenggaraan negara kecuali 6 (enam) urusan mutlak pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.¹⁹

1.5.2.2 Pelaksana Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksana penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintahan daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintahan daerah provinsi dipimpin oleh kepala daerah yang disebut gubernur, sedangkan pemerintah daerah kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota.

¹⁹ Sovia Hasanah, *“Arti dan Maksud Tugas Pembantuan Pemerintah”*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt58b4dd94d9b04/arti-dan-maksud-tugas-pembantuan-pemerintah/>, diakses pada 8 Oktober 2020, pukul 11.24 WIB

Adapun tugas dan wewenang dari kepala daerah adalah sebagai berikut:

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b) Mengajukan, menyusun, dan menetapkan rancangan Peraturan Daerah bersama DPRD, termasuk Peraturan Daerah tentang APBD
- c) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
- d) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Demi melaksanakan kekuasaan legislatif, pemerintah daerah dibantu oleh DPRD yang memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

1.5.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Sebagai Lembaga Pembentuk Peraturan Daerah (Peraturan Daerah).

1.5.3.1 Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD

Ada berbagai dasar hukum yang mendasari pelaksanaan pembentukan Peraturan Daerah oleh DPRD, beberapa contoh diantaranya adalah sebagai berikut:²⁰

²⁰Dadang Suwanda, *Peningkatan Fungsi DPRD dalam Penyusunan Perda yang Responsif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2016, hlm. 21

- a) Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang pada intinya menjelaskan bahwa pemerintahan daerah memiliki DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum sebagai salah satu komponen penyelenggaraan pemerintahan daerah
- b) Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang pada intinya menjelaskan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota
- c) Pasal 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada intinya menjelaskan bahwa DPRD memiliki fungsi pembentukan Peraturan Daerah , anggaran, dan pengawasan.
- d) Pasal 293 dan 344 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang pada intinya bahwa pembuatan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh DPRD Provinsi bersama gubernur, dan DPRD kota bersama bupati/walikota.

1.5.3.2 Tugas dan Fungsi DPRD

DPRD sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki beberapa tugas, pokok, dan fungsi. Adapun beberapa tugas DPRD antara lain sebagai berikut:²¹

- a) Membentuk Peraturan Daerah bersama pemerintahan daerah untuk kemudian disetujui bersama.
- b) Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan pemerintahan daerah.
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan kepala daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah melalui Menteri Dalam Negeri, dan memilih wakil daerah apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- e) Memberikan pertimbangan dan persetujuan kepada pemerintah daerah ketika ada perjanjian internasional di daerah
- f) Meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

²¹ Siswanto Sunarno, *Op.cit.*, hlm. 67

- g) Membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah
- h) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan pemerintahan daerah.

Berdasarkan tugas-tugas DPRD memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang penjabarannya adalah sebagai berikut:²²

- a) Fungsi legislasi, adalah DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah yang memiliki wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah
- b) Fungsi anggaran, adalah DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah yang memiliki wewenang dalam merancang, membahas, dan menyetujui APBD yang diajukan oleh pemerintahan daerah
- c) Fungsi pengawasan, adalah DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang memiliki wewenang dalam mengawasi penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh eksekutif baik dalam pelaksanaan Peraturan Daerah

²² Zakky, “*Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945 (Legislasi, Anggaran, Pengawasan)*”, <https://www.zonareferensi.com/fungsi-dpr/>, diakses pada 12 Oktober 2020, pukul 12:34 WIB

1.5.4 Peraturan Daerah

1.5.4.1 Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah

Eksistensi Peraturan Daerah telah tercantum sebagai salah satu peraturan perundang-undangan pada hirarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan tingkat daerah pada hakekatnya merupakan akibat diterapkannya prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan Pasal 136 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.²³ Adapun fungsi Peraturan Daerah dalam sistem perundang-undangan di Indonesia adalah disamping sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya yang menghasilkan Peraturan Daerah delegasian, juga sebagai penampung kondisi khusus di daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah mandiri.²⁴ Adapun fungsi-fungsi Peraturan Daerah antara lain sebagai berikut:

- a) Sebagai peraturan perundang-undangan yang melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan konstitusi dan peraturan perundang-

²³ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Malang: Setara Press, 2013, hlm 138

²⁴ Jumadi, "Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Hukum Unsulbar*, Vol. 01 No. 01, 2018, hlm. 27

undangan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, maka Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- b) Sebagai penampung aspirasi masyarakat daerah, khususnya, dan keragaman daerah demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah.²⁵

1.5.4.2 Materi Muatan Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh hal yang dapat mewadahi hal-hal yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁶ Adapun dalam menentukan materi muatannya, haruslah berlandaskan hal-hal sebagai berikut:²⁷

- a) Pengayoman, bahwa Peraturan Daerah haruslah mewadahi dan melindungi kepentingan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- b) Kemanusiaan, bahwa Peraturan Daerah harus mengedepankan hak asasi manusia dan martabat manusia

²⁵ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Kemenkumham, 2011, hlm. 8

²⁶ Soehino, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: BPFE, 2011, hlm. 125.

²⁷ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM, *Op.cit.*, hlm. 10

sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c) Kebangsaan, bahwa Peraturan Daerah harus mencerminkan terwadahnya keberagaman bangsa Indonesia (pluralistik) dengan tetap mengedepankan kebhinnekaan dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d) Kekeluargaan, bahwa Peraturan Daerah harus mengedepankan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e) Kenusantaraan, bahwa Peraturan Daerah harus mencerminkan kepentingan seluruh masyarakat daerah.
- f) Bhinneka Tunggal Ika, bahwa Peraturan Daerah harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
- g) Keadilan, bahwa Peraturan Daerah haruslah mencerminkan keadilan yang proporsional bagi seluruh elemen masyarakat daerah.
- h) Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, bahwa Peraturan Daerah tidak boleh berisi hal-hal yang

bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain: agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

- i) Ketertiban dan Kepastian Hukum, bahwa Peraturan Daerah harus menciptakan ketertiban hukum melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa Peraturan Daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

1.5.5 Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dan Partisipatif

1.5.5.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dasar hukum asas-asas pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 2 (dua) pasal di Undang-Undang yang berbeda, yakni: Pasal 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Pasal 137 Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan kedua pasal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari sebagai berikut: ²⁸

- a) Kejelasan tujuan, bahwa suatu Peraturan Daerah haruslah jelas apa yang hendak dicapai

²⁸ *Ibid*, hlm. 16

- b) Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat, bahwa Peraturan Daerah harus dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk membuatnya.
- c) Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, bahwa Peraturan Daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan
- d) Dapat Dilaksanakan, bahwa Peraturan Daerah harus memperhatikan efektivitas penerapannya di masyarakat baik secara yuridis, filosofis, dan sosiologis.
- e) Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, bahwa Peraturan Daerah dapat benar-benar berguna dalam penyelenggaraan negara
- f) Kejelasan Rumusan, bahwa Peraturan Daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti dan mudah diterapkan.
- g) Keterbukaan, bahwa seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.5.5.2 Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam penyusunan Peraturan Daerah harus berlandaskan 3 (tiga) adalah sebagai berikut:²⁹

- a) Landasan Yuridis, adalah landasan yang menggambarkan pertimbangan mengapa suatu peraturan dibentuk,
- b) Landasan Filosofis, adalah landasan yang menggambarkan pertimbangan bahwa peraturan tersebut dibentuk berdasarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang bersumber dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- c) Landasan Sosiologis, adalah landasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mewartahi kepentingan & kebutuhan rakyat

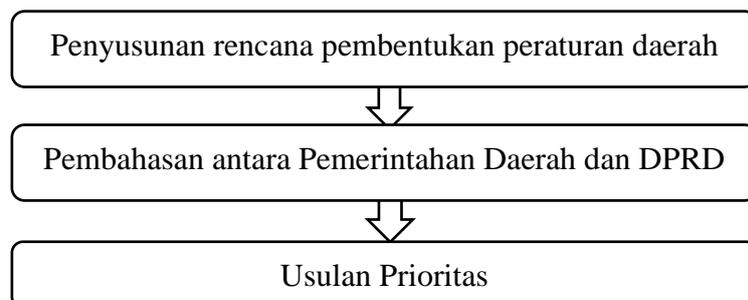
1.5.5.3 Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tahapan penyusunan produk hukum terdiri dari 4 (empat), yakni: perencanaan Rancangan Peraturan Daerah, penyusunan, pembahasan dan penetapan, serta pengundangan Peraturan Daerah

²⁹ Zarkasi, "Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan", *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 4, 2010, hlm. 106.

a) Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah (Rancangan Peraturan Daerah)

Adalah proses dimana DPRD dan Pemerintahan Daerah merencanakan penyusunan Peraturan Daerah berdasarkan skala prioritas dalam jangka waktu tertentu. Kegiatan perencanaan ini disebut dengan Prolegda (Program Legislasi Daerah). Skala Prioritas ditentukan berdasarkan beberapa kriteria, yakni: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaran otonomi daerah dan tugas pembantuan,serta aspirasi masyarakat daerah³⁰. Pada tahapan perencanaan ini, koordinasi antara DPRD dan Pemerintahan Daerah dilakukan melalui:³¹



Bagan 1.2 Tahapan Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah

Pada tahapan ini pula keterlibatan masyarakat sangat dibutuhkan melalui rapat dengar pendapat umum sebagai sarana pemberian informasi dan memperoleh masukan

³⁰ Dadang Suwanda, *Op.cit.*, hlm. 53

³¹ *Ibid*, hlm. 56

dari masyarakat, ahli, dan pemangku kepentingan terkait. Adapun isi-isi dari Rancangan Peraturan Daerah antara lain:³² latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan.

- b) Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, dapat dilakukan berdasarkan inisiatif DPRD dan pemerintahan daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dilengkapi dengan sebuah naskah akademik
- c) Pembahasan dan Penetapan, dapat dilakukan oleh DPRD bersama pemerintahan daerah. Pembahasan dilakukan melalui sebuah tingkat pembicaraan mulai dari rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan, penetapan adalah ketika Rancangan Peraturan Daerah telah disetujui oleh DPRD bersama pemerintah daerah, maka pimpinan DPRD menyampaikan kepada kepala daerah (gubernur / walikota) untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah . Penyampaian yang dilakukan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah harus

³² Sovia Hasanah, *loc.cit.*,...

dilakukan selambat-lambatnya 7 hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama. Kemudian, kepala daerah wajib menandatangani Rancangan Peraturan Daerah tersebut dalam jangka waktu 30 hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui. Apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak disetujui maka Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dengan sendirinya dan wajib untuk segera diundangkan.

- d) Pengundangan, dilakukan ketika Peraturan Daerah telah diundangkan dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah tersebut mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penulisan penelitian ini adalah yuridis empiris atau penelitian non doktrinal atau *socio legal research* yaitu penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori mengenai proses terjadinya dan proses bekerjanya hukum di masyarakat.³³ Pada penelitian ini akan diulik lebih dalam lagi perihal bagaimana suatu instrument hukum dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pada proses

³³ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2016, hlm.43

pembuatan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya dapat berjalan secara efektif dan sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah *a quo* atau justru sebaliknya. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penelitian yuridis empiris ini, tugas peneliti adalah mengkaji tentang “apa yang ada dibalik yang tampak dari penerapan peraturan perundang-undangan” (*something behind the law*)³⁴

1.6.2 Sumber Data

Penelitian empiris ini berpedoman pada data primer, yakni data yang di peroleh langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui observasi, wawancara, dan kuesioner. Data primer tersebut akan diperoleh di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, dan Perwakilan Masyarakat. Observasi, wawancara, dan penyebaran kuesioner tersebut bertujuan untuk mengulik lebih dalam lagi terkait bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya pada proses pembuatan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya. Selain data primer tersebut, penulis juga akan menggunakan data sekunder yang berupa jurnal hukum, studi kepustakaan, dan peraturan

³⁴ Jonaedi Efendi dan Johny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Jakarta: Kencana, 2018, hlm. 150

perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penulisan penelitian ini.

1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Data primer dan data sekunder tersebut akan dilakukan pengumpulan dengan metode atau cara sebagai berikut:

- a) Observasi atau pengamatan adalah alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mencermati dan mencatat hal-hal yang hendak diselidiki. Observasi ini dapat dilakukan oleh penulis di DPRD Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, dan Masyarakat
- b) Wawancara dan kuesioner adalah alat pengumpulan data dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan kepada narasumber sebagai pihak yang dianggap mengerti terhadap sebuah fakta yang hendak diketahui oleh peneliti. Kedua kegiatan ini juga dapat dilakukan di DPRD Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, dan Perwakilan Masyarakat.
- c) Studi kepustakaan, adalah dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang ada serta mengklasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah.

1.6.4 Metode Analisis Data

Dari data-data yang telah dikumpulkan melalui observasi, wawancara, dan kuesioner, serta studi kepustakaan selanjutnya data-data tersebut akan dianalisis melalui metode kualitatif yakni analisis data yang tidak bisa dihitung karena merupakan data deskriptif analisis, yaitu berupa data yang diperoleh penulis dari observasi, wawancara, dan kuesioner, serta studi kepustakaan.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Surabaya Jawa Timur khususnya pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, dan Perwakilan Masyarakat yang pernah mengikuti bentuk partisipasi masyarakat (*sosialisasi/hearing*).

1.6.6 Waktu Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan selama 6 (enam) bulan mulai dari Bulan September hingga Maret, dengan tahapan pengajuan judul, penerimaan (*acc*) judul, permohonan surat ke instansi, pencarian data, bimbingan penelitian, dan penulisan penelitian.

1.6.7 Sistematika Penulisan

Proposal penelitian ini berjudul **“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pada Penyusunan Peraturan Daerah Di Kota Surabaya”**. Dalam proposal penelitian ini,

terdiri dari beberapa bab yang diantaranya membahas sebagai berikut selanjutnya akan dibahas pada sub bab ini.

Bab pertama adalah pendahuluan. Bab ini memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan penelitian. Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab antara lain latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode yang digunakan pada penulisan penelitian ini serta pertanggung jawaban sistematika Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada pembaca terkait garis besar pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini.

Bab Kedua membahas rumusan masalah yang pertama yakni implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya. Dalam bab kedua ini dibagi menjadi dua sub bab, yakni partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya, dan analisis partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah oleh DPRD Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya

Bab Ketiga membahas mengenai rumusan masalah yang kedua yakni kendala implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya. Dalam bab ketiga ini juga dibagi menjadi dua sub bab, yakni kendala dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya, dan upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala pengimplementasian Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada penyusunan Peraturan Daerah di Kota Surabaya.

Bab Keempat merupakan bab penutup yang terdiri dari dua sub bab yakni, kesimpulan dan saran atas pokok permasalahan. Pada bab terakhir dari penulisan proposal penelitian ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dari bab-bab yang sebelumnya, dan kemudian diberikan saran yang tepat dan sesuai dengan permasalahan yang ada yang dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang bersangkutan.