

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA
(Studi Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2014 dan
Perda Nomor 8 Tahun 2014)**

T E S I S



OLEH :

**NAMA MHS. : HUSNI HAKIM, SH
NO. POKOK MHS. : 15912081
BKU : HUKUM TATA NEGARA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2017**

HALAMAN PENGESAHAN TESIS



**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA
(Studi Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2014 dan
Perda Nomor 8 Tahun 2014)**

Oleh :

Nama Mhs. : **Husni Hakim. SH**
No. Pokok Mhs. : **15912081**
BKU : **Hukum Tata Negara**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Jum'at, Tanggal 25 Agustus 2017**

Pembimbing

Dr. Sayfudin, SH.M.Hum Yogyakarta,

Anggota Penguji I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum Yogyakarta,

Anggota Penguji II

Dr. Drs Muntoha S.H., M.Ag Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., Ph.D

HALAMAN PERSETUJUAN TESIS



**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA
(Studi Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2014 dan
Perda Nomor 8 Tahun 2014**

Oleh :

Nama Mhs. : **Husni Hakim. SH**
No. Pokok Mhs. : **15912081**
BKU : **Hukum Tata Negara**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Dr. Sayfudin, SH. M.Hum

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., Ph.D

**SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
MAGISTER ILMU HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama: Husni Hakim

No. Mahasiswa: 15912081

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul \

“PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA (Studi Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2014 dan Perda Nomor 8 Tahun 2014)”

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada Tim penguji dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan oleh Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisional), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan ‘penjiplakan karya ilmiah (plagiat)’;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Magister Hukum UII Yogyakarta dan Perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir menjawab, pembuktian, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis’ atau Tim’ Penguji Tesis Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan program Magister Hukum UII, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Magister Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta
Pada Tanggal: 25 Agustus 2017
Yang membuat pernyataan

Husni Hakim

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

“Sebelum mencoba relakanlah dirimu untuk mencoba sesuatu yang dianggap sulit namun baik, karna disitulah Allah SWT menentukan sesuatu yang indah”

“Man Jadda Wa Jadda”

Barang siapa yang bersungguh - sungguh akan mendapatkannya.

“Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat”.(Al-Qur`an surat Al-Mujaadilah ayat 11)

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesisku ini untuk :

Almamaterku tercinta, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

Rasa hormatku dan terimakasihku kepda istriku Fadila Turui, S.Pd, anak-anakku, Rizki Hakim, Rifky Hakim, Nalar Hakim dan Ayah, Ibu, Kepada guru-guruku yang telah mengajarku tentang kebenaran, keilmuan, kasih dan rasa hormatku kepada kedua orang tuaku, mertuaku, kakakku dan adikku.

KATA PENGANTAR

Asslamu'alikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya penulis merasa bersyukur, karena telah dapat menyelesaikan penyusunan Tesis dengan judul **“PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA (Studi Terhadap Perda Nomor 3 Tahun 2014 dan Perda Nomor 8 Tahun 2014)”**, yang disusun untuk memenuhi sebagian syarat dalam mencapai derajat kesarjanaan Strata 2 (S2) pada Program Magister Hukum; Program pascasarjana Fakultas Hukum; Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Dalam penulisan Tesis ini, berbagai pihak telah memberikan bantuan, untuk itu penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan nikmat iman, nikmat ilmu dan nikmat kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan penuh rasa syukur;
2. Rasulullah SWT, yang telah berjuang untuk membebaskan manusia dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang menerang hingga penulis rasakan sampai saat ini;
3. Orang tuaku tercinta, Ayahanda Hi. Husri Hakim, SH, Ibunda Tercinta Hj. Amina Manoma yang telah mendo'akan saya hingga bisa menyelesaikan studi.
4. Mertuaku tercinta Abdullah Turuy dan Fatum Dunga, yang setia hidup bersama demi untuk menjaga anak cucunya sampai saya selesaikan tugas akademik;
5. Istriku tercintaku Fadila Turui, S.Pd, anak-anakku tercinta, M Rizki Algifari Hakim, M Rifki Alfarabi Hakim dan Abdul Rifai Nalar Hakim, yang telah memotifasikan saya sehingga dapat menyelesaikan studi;
6. Rasa terimakasihku sampaikan kepada kakaku tercinta, Dahniar Hakim, SH, Rabiatul Adawiyah Hakim, SH, Dr. Abdul Aziz Hakim, S.Hi.MH, Rusmini Hakim, SE, Fatmawati Hakim, S,P dan adik-adikku tercinta Ajmain Hakim, S.IP, Husmina Hakim, Amd dan Muhammad Hijul Hakim, ST, terimakasih atas bantuannya;
7. Adik iparku Nofiyanti Turuy, S.S, Sakina Turuy S.Hut, Fitri Turuy, Amd dan Jainal Abidin Turuy, SH. Terima kasihku atas bantuannya;
8. Bapak Prof. Dr Agus Triyanta, MA., M.H., Ph.D. Selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
9. Bapak Dr. Saifuddin, SH. M.Hum, selaku Dosen pembimbing yang tidak saja berhasil menjadi seorang pengajar, tapi juga berhasil menjadi seorang pendidik. Sehingga bukan saja tesis ini yang dapat penulis selesaikan, melainkan semangat untuk menjadi pribadi yang lebih baikpun penulis dapatkan;

10. Dewan Penguji I, Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH. M.Hum, yang telah dengan penuh kesabaran menguji penulis hingga memberikan masukan-masukan guna penyempurnaan Tesis ini;
11. Dewan Penguji II Dr. Drs Muntoha S.H., M.Ag juga telah dengan penuh kesabaran menguji penulis hingga memberikan masukan-masukan guna penyempurnaan Tesis ini;
12. Bapak Bupati Halmahera Utara yang telah memberikan tugas belajar hingga selesainya studi di Universitas Islam Indonseia UII;
13. Sekretarian DPRD dan Setda Bagian Hukum dan HAM Kabupaten Halmahera Utara terimakasih karena telah memberikan data dan bersedia diwawancarai sehingga bisa merampung hasil penelitian;
14. Seluruh sivitas akademika Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada umumnya dan pada khususnya Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah mendidik dan memberikan bekal ilmu pengetahuan sejak awal perkuliahan penulis pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta sampai dengan menyelesaikan tesis ini;
15. Teman-teman Magister Hukum UII angkatan 35 dan terkhusus BKU HTN/HAN 2015;
16. Teman-teman Sekantor Dinas Koperasi dan UMKM Kabupaten Halmahera Utarara yang telah memberikan semangat hingga selesainya studi;
17. Teman-teman Sekantor Ex Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Halmahera Utarara yang telah memberikan semangat hingga selesainya studi;
18. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis. Terimakasih menjadi teman dan menjadi guru bagi penulis. Semoga kita dapat mengejar dunia dan memperoleh surga bagi hadiahnya Allah SWT. Amin

Akhirnya kata penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu;alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, Juni 2017

Husni Hakim

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka.....	12
E. Karangka Pemikiran Teoritis	13
1. Teori Demokrasi	13
2. Teori Pembentukan Peraturan Daerah	17
3. Teori Partisipasi Masyarakat.....	21
F. Definisi Operasional	26
G. Metode Penelitian	26
1. Jenis Penelitian.....	26
2. Objek Penelitian.....	27
3. Subjek Penelitian	27
4. Metode Pendekatan Penelitian.....	28
5. Jenis Data	29
6. Teknik Pengumpulan Data.....	30
7. Tahap Penelitian.....	31
8. Analisis Data.....	32
H. Sistematika Penulisan	32

BAB II NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

A. Pertumbuhan dan Macam-Macam Negara Hukum.....	34
--	----

1. Pertumbuhan Negara Hukum.....	34
2. Beberapa Gagasan tentang Negara Hukum	42
3. Macam-Macam Negara Hukum.....	47
B. Pertumbuhan dan Macam-Macam Demokrasi.....	62
1. Pertumbuhan Demokrasi.....	62
2. Konsep Demokrasi.....	67
3. Macam-Macam Demokrasi.....	72
C. Hubungan Negara Hukum dan Demokrasi	79

**BAB III PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
DI NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS**

A. Pengertian dan Macam-Macam Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan	90
1. Pengertian Partisipasi Masyarakat	90
2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.....	95
B. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan	97
1. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	97
2. Model-Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	109
C. Kelebihan Dan Kekurangn Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undanga	118
1. Kelebihan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah	119

2. Kekurangan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan

Daerah 122

BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Diskripsi Data 124

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 tentang
Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan Di Kabupaten
Halmahera Utara 126

C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 tentang
Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara. 133

D. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat 138

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan 145

B. Saran 148

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak Negara Republik Indonesia diproklamasikan kemerdekaannya, kemudian mempertahankan dengan dasar hukum Undang-Undang Dasar 1945, saat itulah sistem ketatanegaraan Indonesia terbentuk dan mengatur sebuah tatanan sosial melalui pembentukan perundang-undangan. Salah satu tujuan perjuangan Indonesia menuju reformasi 1999 adalah mengotonomisasikan daerah-daerah untuk membuka akses rentang kendali dari pusat ke daerah untuk kesejahteraan masyarakat di seluruh daerah NKRI. Kemudian untuk mengurus dan mengatur seluruh wilayah otonomi daerah yang tujuannya membantu pemerintah pusat dalam tugas-tugas tertentu.¹ Hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem negara kesatuan yang otonom ini, melahirkan konsep asas desentralisasi. *Ni'matul Huda* mengatakan desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.² Daerah Otonomi sendiri diberi kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

¹ Artinya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya masing-masing namun tetap berada dalam kerangka negara kesatuan yang berdasarkan hukum. Seperti yang terdapat didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (3) yakni :“ pemerintah memberikan kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya masing - masing kecuali dalam bidang Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama”.

² Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press 2014), hlm. 271.

aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan juga merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mengontrol masyarakatnya di daerah, dengan adanya pelimpahan wewenang tersebut pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugas dan fungsi secara baik.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintah daerah harus mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan pembangunan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, melalui peraturan daerah yang dibuat oleh lembaga pemerintahan daerah yakni DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.³ Kewenangan khusus yang diberikan melalui Undang-Undang 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah Bupati/Walikota dalam membuat peraturan daerah harus sesuai dengan mekanisme pembentukan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴

Dalam undang-undang tersebut secara tegas mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah yang partisipatif dan sesuai

³ Untuk mengurus dan mengatur daerahnya pemerintah daerah dalam pembentuk peraturan daerah tertuang dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat (6) "*pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantu*".

⁴ Mekanisme pembentukan peraturan daerah menurut Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah terbagi menjadi 2 bagian, yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kota/ Kabupaten. Perda sendiri termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011, berada di Pasal 7 butir f, dan PERDA Kota/ Kabupaten di Pasal 7 butir g. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah yang dimaksud adalah berbentuk peraturan dan penetapan, selanjutnya dalam pasal 3 mengatakan produk hukum daerah berbentuk *a. Peraturan daerah; b. Peraturan kepala daerah; peraturan bersama kepala daerah dan peraturan Dewan Perwakilan Daerah.*

dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan.⁵ Pembentukan peraturan daerah adalah bagian dari aktivitas mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya sehingga merancang dan membentuk undang-undang atau peraturan daerah yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.⁶ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara. Dalam proses pembentukan peraturan daerah ini terdapat transformasi visi-misi dan nilai yang digunakan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentukan undang-undang atau peraturan daerah sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang atau peraturan daerah yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *pertama*, mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan hak-hak sasaran yang diatur; dan *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat.⁷

Untuk membentuk peraturan perundang-undangan atau di tingkat daerah peraturan daerah dalam sebuah negara hukum yang demokratis tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, namun juga

⁵ Untuk membentuk sebuah produk daerah harus merujuk pada undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah di atur dalam pasal 5 dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: a. Kejelasan tujuan; b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. Kesesuaian antara jenis, hirarki; d. Dapat dilaksanakan; e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. Kejelasan rumusan dan; g. Keterbukaan.

⁶ Irwan Soetijito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Cetakan Kelima, Pradanya Pramita Jakarta, 1993, hlm. 3

⁷ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, Cetakan Pertama. (Yogyakarta: UII Press 2009), hlm. 2

sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi didalamnya. Sebagai subjek yang menerima dampak berlakunya peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah, masyarakat ikut mengawasi dengan cara melibatkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah, tanpa keterlibatan masyarakat dalam penyusunannya, musthail sebuah peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah dapat diterima dilaksanakan dengan baik.⁸ Pembentukan peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah juga harus memuat landasan yuridis, sosiologis dan filosofis, yakni dimana sebuah pembentukan peraturan daerah harus mempunyai tujuan atau cita-cita pembentukan. Dalam pembentukan peraturan daerah di era demokratis, partisipasi masyarakat merupakan hal yang sangat mutlak dan harus di jujung tinggi karena Negara Indonesia secara konstitusional menganut paham demokratisasi yang partisipatif, dimana rakyat berdaulat sehingga dapat mengawal proses kebijakan publik yang dilakukan eksekutif dan legislatif di daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada era reformasi terasa meningkat, seiring dengan situasi politik yang semakin terbuka dalam mewujudkan demokrasi di Indonesia. Tampaknya melalui gerakan reformasi 1998 telah membuka dan memperlancar terjadinya komunikasi politik antara rakyat dan wakil-wakil rakyat di DPR dengan menyampaikan aspirasinya dalam bentuk undang-undang.⁹

Bertalian dengan proses peraturan daerah yang partisipatif ini, didalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme

⁸ Yuliandri, *Partisipasi Masyarakat dalam Penentuan arah kebijakan penyusunan peraturan perundang-undangan*, Badan Pembina Hukum Nasional Kemenhumham RI. (Jakarta, 2015), hlm. 1

⁹ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, *Op.Cit*, hlm. 3.

dalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan masukan-masukan untuk mengatur suatu persoalan. Sedangkan Substansi adalah materi yang akan diatur ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu peraturan yang demokratis berkarakter responsif/populis.¹⁰ Berhubungan dengan hal ini Maria Farida Indrati mengatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara peraturan daerah untuk setiap Provinsi, Kabupaten dan Kota berbeda-beda hal ini disebabkan karena adanya perbedaan sumber daya alam, sumber daya manusia perbedaan pola hidup, kebudayaan, sehingga tidak dapat disamapaikan dalam hal pengelolaannya terutama berkaitan dengan materi.¹¹ Hal ini berkaitan dengan masalah pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Halmahera Utara terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

Kabupaten Halmahera Utara yang terletak di Wilayah Provinsi Maluku Utara, merupakan Kabupaten yang dimekarkan pada Tanggal 31 Mei 2003 berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 2003, Kabupaten Halmahera Utara dengan ibu kota Tobelo adalah Kabupaten yang religi dan berbudaya mempunyai adat istiadat dan memiliki tipologi lingkungan yang khas tidak hanya memiliki alam pengunungan tapi juga arial pasir pantai (*coastal area*) dengan berbagai sumber daya alam yang prospektif untuk dikembangkan. Salah satu sumber daya

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Maria Farida Indrati, *Proses Pembentukan Perturan Perundang-Undangan Pasca Amandemen UUD 1945*, Majala hukum Nasional, No. 1, Januari 2001, hlm. 171.

alam adalah dari sumber daya mineral pertambangan, yang telah menjadi salah satu ekspor potensial guna meningkatkan peningkatan asli daerah.¹² Potensi sumber daya alam yang tumbuh adalah merupakan wilayah yang sangat bersentuhan dengan masyarakat adat. Tahun 2012 terdapat 11 (sebelas) Ijin Usaha Pertambangan sedangkan di Tahun 2015 meningkat menjadi 15 (lima belas) Perusahaan pemegang ijin usaha pertambangan kemudian ada 8 (delapan) perusahaan sudah melakukan operasi produksi Kabupaten Halmahera Utara sedangkan perusahaan yang bergerak di bidang bebatuan ada 23 (dua puluh tiga) Perusahaan yang sudah beroperasi dengan ijin usaha bebatuan sementara 1 (satu) perusahaan tambang rakyat yang bergerak di bidang bebatuan mangan dan ada 1 (satu) perusahaan sudah melakukan kontrak karya di bidang tambang emas.¹³ Sehingga ada sekitar 40 (empat puluh) perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan diantaranya tambang emas, bebatuan dan tanah. Sedangkan secara administratif luas keseluruhan wilayah Kabupaten Halmahera Utara adalah 22.507,32 kilometer persegi yang terdiri dari luas laut kurang lebih 17.555,71 Km² (78%) sedangkan luas daratan kurang lebih 4.951,61 Km² (22%).¹⁴ Dari luas wilayah Kabupaten Halmahera Utara tidak sebanding dengan pengelolaan pertambangan yang telah di keluarkan ijinnya oleh Pemerinta Daerah. Itulah

¹² Buku Saku Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Halmahera Utara, 2014, hlm.3

¹³Perusahaan tersebut adalah Nusa Halmahera Minerals (NHM) pemegang kontrak karya berdasarkan Keputusan Presiden RI No. B.143/Pres/3/1997 tertanggal 17 Maret 1997. Ia beroperasi di wilayah adat Suku Pagu, Malifut (Teluk Kao), Halmahera Utara, Malut dan menimbulkan masalah serius karena merusak lingkungan. Laporan dokumentasi AMAN, pada 2010, 2011, dan 2012, hlm. 3

¹⁴ Berdasarkan peta eksisting lereng, dapat dilihat bahwa wilayah daratan Halmahera Utara didominasi oleh lahan dengan kemiringan lereng 0-8 %. Daerah Loloda Utara dan Galela Utara adalah wilayah yang memiliki lahan dengan kemiringan 26-40 % terluas dibandingkan dengan wilayah lainnya di daratan Kabupaten Halmahera Utara. Daerah dengan kemiringan lereng curam yaitu > 40 % tersebar di Sebagian wilayah Galela, Tobelo Utara, Tobelo dan Tobelo Tengah. Buku Putih Sanitasi Kabupaten Halmahera Utara, 2013, hlm. 13.

sebabnya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) pada Tanggal 23 Desember 2012 mendesak pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat adat dan pelestarian budaya adat di wilayah Kabupaten Halmahera Utara¹⁵ Ketua (AMAN) Maluku Utara Munadi Kolkoda mengatakan hasil evaluasi selama satu tahun merekomendasikan ke seluruh Kabupaten/Kota untuk membentuk peraturan daerah yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat yang bertujuan mempertahankan secara legal hak adat di seluruh kabupaten/kota yang ada di wilayah Provinsi Maluku Utara.¹⁶ Ir Hein Namotemo, Ketua Aman Halmahera Utara sekaligus Jiko Makolano (pimpinan adat) menyatakan perlindungan masyarakat adat dan pelestarian masyarakat adat sudah mulai di perhatikan dengan adanya program legislasi daerah oleh Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara di Tahun 2012.¹⁷ Hairudin Dodo, SH.MH Kabag Hukum dan Ham Setda Kabupaten Halmahera Utara mengatakan di era demokrasi kepentingan rakyat harus di perhatikan dengan adanya peraturan daerah tentang adat ini sangat penting karena Kabupaten Halmahera Utara merupakan daerah yang tatanan adatnya sangat kuat sehingga menjadikan adat sebagai identitas. Anggota Komisi III DPRD Kabupaten Halmahera Utara Fauji Daga, S.Ag mengatakan peraturan daerah tentang

¹⁵ <http://poskomalut.com/2012/01/10/aman-malut-rapat-pengurus-wilayah-i/>. hlm. 3. Akses 23 2016 jam 11.12.

¹⁶ Rapat Pengurus Wilayah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Maluku Utara, Sabtu (23/08) di Hotel Bukit Pelangi, dengan tema “Perkuat Organisasi Menjawab Tuntutan Gerakan Masyarakat Adat di Malut.” RPW ini juga sekaligus mengevaluasi kinerja AMAN Malut selama satu tahun, oleh dewan adat, Jois Duan/Namotemo (Ketua Dewan AMAN Maluku Utara), Machyoedhien Rumata (Ketua Barisan Pemuda Adat Nusantara Maluku Utara), Jesaya Banari (Anggota Dewan AMAN Maluku Utara, Robinson Misi dan Doraino Hohare (Anggota Dewan AMAN Maluku Utara). <http://poskomalut.com/2014/01/10/aman-malut-rapat-pengurus-wilayah-i/>. Hlm. 1. Akses 23 2016 jam 11.12.

¹⁷ Surat Kabar Malut Post Bagian Pro Public, *Pemerintah Daerah Halmahera Utara Telah Mamasukan Perda Adat Dalam Prologda* 2012. hlm. 5.

pelestarian adat dan peraturan tersebut sangat baik bagi daerah jadi sangat wajar kalau dibuat lagi soal pengakuan hak-hak masyarakat adat di wilayah pertambangan yang tujuannya adalah untuk melindungi tanah adat.¹⁸ Sementara Dr. Abdul Aziz Hakim, mengatakan bahwa Lembaga Goceva pada 7 Maret tahun 2008 telah melakukan sosialisasi terkait dengan peraturan daerah yang partisipatif, perda ini bertujuan untuk mengawasi pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota yang ada di Provinsi Maluku Uatara.¹⁹ Hal ini dikarenakan banyak perda yang tidak melibatkan rakyat sehingga dalam proses implementasinya tidak efektif seperti, kasus yang dipublikasikan Anggota DPRD Provinsi melalui media lokal menyangkut dengan tidak dikeluarkannya keputusan kepala daerah terhadap 11 peraturan daerah yang sudah di sahkan bersama-sama. Satu hal yang penting dalam pembentukan perda adalah persoalan 11 perda tersebut, bahwa di samping melalaikan dan melanggar aturan yang berlaku yang sudah ditetapkan dalam aturan perundang-undangan, juga tidak merespon dengan cepat sehingga seakan tidak menghargai DPRD sebagai institusi representatif dari rakyat di daerah, terkait dengan peraturan atau keputusan kepala daerah dalam hal menjalankan Perda yang sudah di sepakati. UU. No. 23 Tahun 2014 pasal 146 yang berbunyi *“untuk melaksanakan perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala*

¹⁸ Surat Kabar Malut Post, *Pemerintah Akan Membentuk Perda Adat*, dimuat tanggal 23 Maret 2013, hal 6

¹⁹ Menurut Abdul Aziz Hakim bahwa sosialisasi tersebut di koordinir oleh Murid Tonirio dari Lembaga Goceva Maluku Utara menurunya, rencana pembuatan peraturan daerah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, yang telah di sosialisasikan sebanuyak dua kali, *pertama*, di Hotel Amarah dan *kedua*, Hotel Bukit Pelangi. Perda pembentukan peraturan daerah tahun 2008 untuk dibuat agar supaya ruang masyarakat dalam tahapan pembuatan di takutkan oleh pemerintah sehingga tidak mengesahkan perda tersebut. Hasil wawancara melalui tanggal 12 April 2016.

daerah". Pasal ini menjadi rujukan yuridis formal, bahwa dalam hal menjalankan peraturan daerah yang sudah disahkan bersama pemerintahan daerah dan DPRD, maka dibutuhkan adanya penetapan dan keputusan kepala daerah sebagai petunjuk pelaksana teknis (juknis).²⁰ Dari problematika di atas sehingga melalui program legislasi daerah tahun 2012 pemerintah daerah telah merencanakan 12 peraturan daerah di antara dari 12 peraturan daerah dua di antaranya sangat bersentuhan langsung dengan masyarakat yakni Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan.²¹

Dengan melihat pada data awal diatas bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di era demokrasi secara langsung masyarakat merasa perlu untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah yang di buat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diatas persetujuan Kepala Daerah. Bukankah melalui pemilihan umum masyarakat telah memilih wakil-wakilnya, ini sebabnya sehingga masyarakat harus mengawal untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Partisipasi dalam kontek politik hukum, menurut *Saifuddin*, ini pada dasarnya jaminan yang harus diberikan pada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka

²⁰ Abdul Aziz, *Kuasa Rakyat dalam Pemilu*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Toga Press, 2010), hal. 37.

²¹ Perda ini di susun dalam prolegda DPRD Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2012 namun selesai dan disahkan pada tahun 2014, untuk membuat perda ini harus tersosialisaikan ke masyarakat sehingga harus menggali informasi dan mencari data-data tentang peraturan adat sehingga memakan waktu yang cukup lama. Wawancara dengan Kabag Hukum dan Ham, Hairudin Dodo, SH MH, pada tanggal 6 September 2016.

sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan ditangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris.²²

Oleh karena peraturan daerah merupakan hasil kerja antara Gubernur/Bupati/Wali Kota dengan DPRD, maka tata cara pembentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.²³

- (a). *Unsur DPRD* yaitu perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD untuk membentuk Perda berlainan dengan kewenangan DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.
- (b). *Unsur Kepala Daerah* yaitu keikutsertaan Kepala Daerah dalam pembentukan Perda mencakup kegiatan-kegiatan: 1) Kepala Daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD membahas Ranperda; 3) menetapkan ranperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Pengundangan.
- (c). *Unsur Partisipasi* yaitu partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak diluar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Peraturan Daerah.

Dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maksudnya dapat dilakukan melalui, rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Untuk mengantisipasi pembentukan yang tidak berdasarkan pada norma-norma hukum dan kepentingan politik lebih besar maka dalam pembentukan peraturan daerah masyarakat harus dilibatkan karna pembentukan peraturan daerah bagian dari mengatur hajat hidup masyarakat, Sebagaimana hak-hak

²² Saifudin, *Partisipasi Publik,..... Op .Cit.*, hlm. 93.

²³ Mahendra Putra Kurnia, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 22.

masyarakat bisa terpenuhi melalui partisipasi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, maksudnya adalah untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dan setiap rancangan peraturan perundang-undangan atau rancangan peraturan daerah benar-benar efektif dalam menjalankan peraturan tersebut dan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul : “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara” (Studi Terhadap Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah yang partisipatif di Kabupaten Halmahera Utara ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh manakah Proses Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan aturan lain yang berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah yang partisipatif, dengan pendekatan teori demokrasi, teori pembentukan peraturan perundang-undangan dan teori partisipasi Masyarakat, dengan tujuannya ialah:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara;
2. Untuk mengetahui apakah faktor pendukung dan penghambat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Perda Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara yang partisipatif.

D. Tinjauan Pustaka

Tema penelitian dengan permasalahan sebagaimana telah diuraikan di atas, sepengetahuan penulis merupakan sesuatu yang belum pernah dikaji secara mendalam oleh para penstudi hukum, baik kajian yang bermuara pada tataran teoritis maupun praktis. Kajian-kajian yang membahas tentang Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara, tampaknya belum di kaji terutama dari perspektif pembentukan peraturan daerah yang partisipatif. Oleh karena itu penegasan tentang orisinalitas studi ini dimaksudkan untuk menghindari pengulangan atau duplikasi terhadap sebuah tema dengan fokus kajian yang sama. Duplikasi atau pengulangan kajian seperti itu justru tidak akan

memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan ilmu hukum baik secara teoritis maupun praktis. Penelusuran terhadap studi-studi terdahulu untuk menentukan orisinalitas studi ini dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap hasil-hasil studi terdahulu (tinjauan kepustakaan) yang sejenis baik yang telah dilakukan oleh para penstudi dari lingkungan disiplin ilmu hukum sendiri maupun di luar ilmu hukum, terutama ilmu-ilmu sosial.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan hukum baik secara teoretik maupun praktik.²⁴ Pengembangan hukum teoretik dimaksudkan sebagai kegiatan akal budi untuk memperoleh penguasaan intelektual tentang hukum atau pemahaman tentang hukum secara ilmiah yakni secara metodis, sistematis-logis dan rasional.²⁵

E. Karangka Pemikiran Teoritis dan Konsepsional

1. Teori Demokrasi

Kata demokrasi secara harafiah sudah tidak asing lagi, hampir sebagian besar umat manusia di muka bumi ini telah memahami dan menghayatinya. Dengan perkataan lain, hal demokrasi sudah bagian dari kebudayaan bangsa-bangsa di dunia ini sehingga berbicara mengenai pengertian demokrasi sudah tidak asing lagi bagi masyarakat terutama elite.²⁶ Pengertian (*democracy*) berasal dari dua akar kata bahasa Yunani Kuno yaitu: “*demos*”, rakyat dan

²⁴ Baca Meuwissen. 1994. “Pengembangan Hukum“ *PRO JUSTITIA* Tahun XII No.1 Januari 1994. hlm.61-81. Juga Meuwisen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum. 2007. Penerjemah Arief Shidarta. Bandung: Refika Aditama.

²⁵ M. Syamsudi, *Rekonstruksi Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif Studi Pemaknaan Hakim tentang Korupsi*. (semarang 2007), hlm. 11

²⁶ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demorasi,....Op.Cit.*, hlm. 173.

“*nomos*” pemerintahan, jadi demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat.²⁷ Bandingkan dengan *Miriam Budiarto* yang melihat demokrasi dari “*demos*” berarti *kratos/ kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa, sehingga demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau *governance or the role by pople*. Atas dasar perumusan tersebut, Meriam Budiarto melihat adanya berbagai macam demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlemen, demokrasi soviet, demokrasi nasional dsb.²⁸ Dari definisi tersebut, kiranya dapat diberikan pemahaman terhadap satu negara yang menganut sistem demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen yang saling terkait dan tidak terpisahkan. *Kedua*, orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara.²⁹

Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk pemerintah berasal dari mereka yang di perintah. Atau demokrasi adalah polah pemerintah yang mengikut sertakan secara aktif seluruh anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang maka

²⁷ Moh Kusnadi dan Bintang R Siragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995, hlm. 164.

²⁸ Mariam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan VIII, , (Jakarta, Gramedia1983), hlm. 50.

²⁹ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan ...Op.Cit*, hlm. 13.

legitimasai pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya.³⁰

Di samping itu ada beberapa hal yang bisa diartikan dalam mendefinisikan demokrasi antara lain:³¹

1. Sumber kekuatan dan keabsahan kekuasaan para penyelenggara negara yang berasal dari kehendak rakyat.
2. Sejumlah orang kecil yang tampil sebagai orang penyelenggara negara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat yang mendapat dari kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari negara yang bersumber dari keinginan/aspirasi rakyat banyak (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat)
3. Partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan negara secara langsung ataupun tidak langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan kekuasaan oleh negara (oleh rakyat)
4. Lembaga perwakilan hasil pemilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi/keinginan rakyat di samping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan Negara/kepentingan rakyat.
5. Media massa juga harus dipandang sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kehendak kepada Negara dengan selalu berpegang kepada kode etik jurnalistik yang berlaku.

Affan Gafar membedakan secara garis besar hal yang merupakan elemen empirik dari demokrasi, yaitu:³²

- a. Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas.
- b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dimana sipemilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada unsur paksaan.
- c. Sebagai konsekuensi kedua hal diatas warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal didalam politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakan.
- d. Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas.

³⁰ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demorasi.... Op. Cit.*, hlm. 174.

³¹ *Ibid.*

³² Moh. Busyro Muqoddas dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Pres 1992), hlm. 106.

- e. Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik-politik yang penting didalam proses penyelenggaraan negara.

Moh. Mahfud MD, ada dua hal yang perlu di perhatikan untuk selalu memperhatikan negara hukum yang demokratis, yaitu: *Pertama*, sistem demokrasi yang dikukuhkan melalui amandemen konstitusi haruslah diikuti dengan moralitas atau semangat untuk mewujudkan oleh penyelenggara negara, sebab seperti dikemukakan di atas, sistem dan semangat penyelenggara itu sama pentingnya. *Kedua*, sebagai produk kesepakatan (*resultante*) yang lahir dari keadaan dan waktu tertentu UUD 1945 itu tidak boleh ditutup dari kemungkinan itu untuk di ubah dengan *resultante* baru. UUD 1945 hasil amandemenpun harus membuka kemungkinan untuk diamandemen lagi dengan *resultante* baru jika keadaan dan waktu menurut dilakukannya.³³ Hal itu menjadikan demokrasi merupakan saran masyarakat untuk menguatkan masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya.

Prinsip demokrasi menekankan tedapat keterlibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundangan (*recht varming*). Dengan demokrasi dalam artian pada mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukan adanya peserta masyarakat (*publick partisipation*) Hal ini berarti rakyat dilibatkan secara langsung untuk memberikan saran dan pendapatnya dalam rangka Pembentukan Peraturan Daerah.³⁴ Dengan demikian demokrasi merupakan sarana kedaulatan masyarakat yang telah di sepakati dan harus dijalankan secara baik sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

³³Moh. Mahfud MD, *Plitik Hukum di Indonesi*, Cetakan Ke Tiga, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 380.

³⁴ Robet A Dahl, dalam Akmal Budinto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan APBD Partisipatif* (Yogyakarta, Laks Bang Prisindo, Edisi II, 2010) hlm. 17.

2. Teori Pembentukan Peraturan Daerah

Seara istilah, perundang-undangan merupakan terjemahan dari *legislation* (bahasa inggris), *wetgeving* (bahasa belanda), atau *gesetzgebung* (bahasa jerman). Istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan perbuatan perundang-undangan, istilah keseluruhan daripada negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.³⁵

Dalam istilah Bahasa Indonesia, peraturan perundang-undang diartikan sebagai hal ihwal yang bertalian dengan undang-undang atau seluk beluk undang-undang.³⁶ Yaitu menyangkut definisi atau batasan-batasan ruang lingkup, dan bentuk-bentuknya sebagai terjemahan dari istilah *gesetzgebungstheorie*, teori perundang-undangan diorientasikan pada upaya mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvormingsorientier*) dan (*bergripsverheldering*), dan bersifat kognetif (*erklaryngsorientiert*)³⁷

Dalam ilmu pengetahuan perundang-undangan, yang merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di eropa barat, terutama di negara-negara yang berbahasa jerman.³⁸ Sebagian ilmu yang tergolong relatif masih muda, hingga saat sekarang masih belum ada kemampuan dalam menggunakan istilah apa untuk menyebut ilmu ini. Dalam bahasa Indonesia pun hingga sekarang masih belum ada juga istilah baku

³⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: kanisius), hlm 10.

³⁶ Tim Redaksi, Kamus Bedar Bahasa Indonesia Edidi Ke Tiga, hlm. 1245.

³⁷ Maria Farida, ..*Op.Cit.* hlm. 8.

³⁸ Ni'matulhuda, *Teori dan Pengujian Peraturan-Perundang-Undangan*. Cetakan Pertama (Bandung: Nusa Media), hlm. 1.

yang akan dijadikan acuan.³⁹ Pemahaman terhadap undang-undang atau perda tidak terlepas dari kata “*wet*” dari bahasa Belanda yang berarti undang-undang atau perda.⁴⁰ Proses perundang-undangan atau peraturan daerah meliputi berbagai tingkat penyelesaian, seperti tingkatan persiapan, penetapan, pelaksanaan, penilaian dan pemasuan kembali produk yang sudah jadi.⁴¹ Menurut A Hamid Attamimi, dalam kepustakaan Belanda terdapat perbedaan *wet* yang formal dan yang material. Sementara Bagir Manan mengemukakan bahwa Perda di buat oleh Kepala Daerah bersama-sama DPRD. Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disepakati oleh kedua belah pihak menjadi Perda dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh Kepala Daerah tanpa harus mengganggu pengesahan dari gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Kabupaten/Kota) atau Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Perda Provinsi).⁴²

Oleh karena Perda merupakan hasil kerja antara Gubernur/Bupati/Wali Kota dengan DPRD, maka tata cara pembentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.⁴³

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Perbedaan terhadap *wet* yang formal dan *wet* yang material ini bersumber dari pertanyaan pokok: apakah sebenarnya tugas pembentukan pokok dalam kaitan ini ada dua pandangan: *pertama*, bahwa pembentukan *wet* adalah pelaksanaan suatu tugas tertentu. Dengan kata lain pendapat yang pertama ini menganggap bahwa kepada pembentuk *wet* dibebankan tugas tertentu, sehingga pengertian apa yang dimaksud dengan *wet* ialah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu, dan arena itu diperlukan prosedur pembentukan tertentu pula. *Kedua*, pandangan bahwa syarat bagi terbentuknya *wet* adalah tidak melainkan permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat bagi terbentuknya *wet* tidak peduli materi yang terkandung di dalam *wet* tersebut. Lihat A. Hamid Attamimi, *Peranan Kepala Presiden Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi UI, Jakarta, Dalam Saifuddin, Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.. *Op.Cit.*, hlm .23.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan. Cetakan Pertama Bandung: Nusa Media, 2011*, hlm. 7.

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama Bandung: Nusa Media 2009, hlm. 215.

- (a). *Unsur DPRD* yaitu perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD untuk membentuk Perda berlainan dengan kewenangan DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.
- (b). *Unsur Kepala Daerah* yaitu keikutsertaan Kepala Daerah dalam pembentukan Perda mencakup kegiatan-kegiatan: 1) Kepala Daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD membahas Ranperda; 3) menetapkan ranperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Pengundangan.
- (c). *Unsur Partisipasi* yaitu partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak diluar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

Jenis dan bentuk produk hukum daerah terdapat dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah, pasal tersebut menyebutkan jenis dan bentuk produk hukum daerah terdiri atas:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
4. Keputusan Kepala Daerah;
5. Instruksi Kepala Daerah.

Menurut Mahendra Putra Kurnia,⁴⁴ secara lebih jelas mengenai produk hukum daerah, diatur dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, yang menyatakan bahwa “Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan”. Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri

⁴⁴ Mahendra Putra Kurnia, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 22.

Nomor 16 Tahun 2006, bahwa produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi:

1. Peraturan Daerah atau sebutan lain;
2. Peraturan Kepala Daerah; dan
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah.

Ayat-ayatnya menjelaskan bahwa produk hukum yang bersifat penetapan meliputi:

1. Keputusan Kepala Daerah; dan
2. Instruksi Kepala Daerah.

Sedangkan menurut Abdul Latief, peraturan perundang-undangan di tingkat daerah terdiri dari peraturan daerah dan peraturan/keputusan kepala daerah yang mempunyai sifat mengatur.

Regulasi tersebut di ubah lagi sehingga melahirkan Peraturan Pemerintah No 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyebutkan ada dua jenis dan bentuk produk hukum daerah adalah :

1. Produk hukum daerah berbentuk peraturan terdiri atas, Peraturan daerah, peraturan kepala daerah Peraturan bersama kepala daerah dan peraturan DPRD,dan;
2. Penetapan. Selanjutnya produk hukum daerah terdiri atas, keputusan kepala daerah, keputusa Dewan Perwakilan Daerah dan keputusan badan kehormatan.

3. Teori Partisipasi Masyarakat

Istilah partisipasi menurut *Briyan* adalah peran serta dalam proses administratif dengan menambahkan kegiatan peran serta dalam proses implementasi sehingga individu dan kelompok dapat mengejar kepentingan yang bertentangan dan bersaing memperebutkan sumber daya yang langka. Sedangkan Korten dalam *Khurul Muluk* menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk pada kelompok orang memiliki kepentingan bersama.⁴⁵

Partisipasi masyarakat diartikan keikutsertaan masyarakat, baik secara individu atau kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan.⁴⁶ *Mas Achmad Santoso* menambahkan bahwa pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas.⁴⁷ Sementara Mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, *Jazim Hamidi*, dkk, mendefinisikan partisipasi sebagai atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan mempengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan Perda mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi perda.⁴⁸

Partisipasi dalam konteks politik hukum, menurut *Saifudin*, ini pada dasarnya jaminan yang harus diberikan pada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara

⁴⁵ Mahendra Putra Kurnia dkk. *Peoman Naskah Akademik PERDA Partisipasi*. Cetakan Pertama, Yogyakarta: Kreasi Total Media, hlm. 39.

⁴⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Pres, hlm. 282.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008, hlm. 48. hghug;

bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan ditangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris.⁴⁹

Dalam konteks penyusunan Peraturan Daerah, partisipasi masyarakat sebenarnya adalah untuk memberdayakan masyarakat sebagai pemangku kepentingan yaitu yang *pertama* masyarakat di daerah mendapat kesempatan luas dan akses untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi di daerah yang menjadi haknya dan mengetahui dan memahami kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai warga negara atau warga masyarakat di daerah. *Kedua*, selaku pemangku kepentingan mendapat kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya di dalam melakukan fungsi pengawasan publik. *Ketiga*, sebagai pemilik kedaulatan dalam menentukan hasil pemilihan umum maka masyarakat juga harus mengawal hasil yang mereka harapkan termasuk ikut berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah.

Jadi berdasarkan definisi yang dikembangkan dan ketentuan pasal tersebut di atas dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah adalah peran sertra masyarakat yang mampu mempengaruhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga materi undang-undang atau peraturan daerah dapat dijalankan. Kaitannya dengan penjelasan tersebut, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan bersama agar di kemudian hari tidak menimbulkan kontradiksi terjemahan materi baik Undang-Undang maupun Peraturan Daerah.

⁴⁹ Saifudin, *Partisipasi Publik,..... Op.Cit.*, hlm. 93.

Hal demikian itu dikarenakan demokrasi menghendaki warga masyarakat yang luas dalam sekalian tindakan-tindakan kenegaraan, sekaligus dalam sistem demokrasi ini tidak memperbolehkan terjadinya diskriminasi terhadap suatu golongan yang terdapat dalam masyarakat. Dengan demikian dalam demokrasi ada peluang yang lebih besar terhadap masyarakat untuk terlibat dalam proses legislasi peraturan daerah.⁵⁰

Sedangkan dalam Undang-Undang Dasar pasal 1 ayat (2) Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, kemudian pasal 31 ayat (1) setiap warga negara berhak mendapat pendidikan,⁵¹ pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan:

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maksudnya dapat dilakukan melalui, rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi”.

Dari ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya berkaitan dengan pembuatan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Dengan demikian terhadap pembentukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Disamping itu, partisipasi masyarakat dalam pembentukan

⁵⁰ Sirajudin dkk, *Parlemen Lokal DPRD Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2009, hlm. 15.

⁵¹ Pendidikan masyarakat dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah masyarakat harus di libatkan agar mengetahui atau mendapatkan pengetahuan tentang produk undang-undang atau perda.

Undang-Undang dan peraturan daerah tak hanya pada tahap persiapan saja, tapi juga sampai pada tahap pembahasan.⁵²

Penjelsan pasal 96 UU 12/2011 ini memberikan legitimasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menindaklanjuti hak masyarakat tersebut melalui peraturan tata tertip DPR dan DPRD sudah seharusnya memuat antara lain; mekanisme, tata cara, dan bentuk-bentuk keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Hal ini secara normatif tertuang dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 dalam pasal 96 yakni:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Maka dapat dikatakan bahwa dasar hukum yang mengatur peran masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dalam satu buah pasal, yaitu Pasa 1 96. Dan hal tersebut masih jauh dari apa yang dicita-citakan oleh negara hukum dalam masyarakat dimana masyarakat perlu untuk ikut

⁵² Gram Zairini Harahap, *Materi Kuliah S2 Program Pascasarjana Fakultas Hukum, UII, Yogyakarta.*

berpartisipasi secara aktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah. hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dari tahap awal sampai akhir dan mempunyai kewajiban untuk mengikuti undang-undang dan perda pada saat di keluarkan atau disahkan melalui Lembaran Negara dan Lembaran Daerah.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah merupakan pegejewentahan nilai-nilai demokrasi yang ikut melibatkan rakyat berpartisipasi dalam menentukan keadilan secara konstitusional. sebagai pemegang kedaulatan konstitusional, keterlibatan rakyat dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting, selain melakukan pengawasan dan memberikan kritik juga memberikan saran atau masukan-masukan konsepsi kepada lembaga atau pejabat yang berwenang mengenai apa yang dibutuhkan masyarakat untuk diatur.

Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan wakil rakyat dalam memberikan pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakat dan apa yang harus dilakukan oleh masyarakat untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawabnya. Dalam hal ini, menjadi keharusan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, terutama aparat birokrasi memberikan ruang yang cukup bagi pemberdayaan masyarakat guna mengembangkan dan meningkatkan peran aktifnya di dalam mendukung persiapan, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah.

F. Definisi Operasional

Kata	Definisi
Partisipasi	Perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta (dalam suatu kegiatan) ⁵³ Pengambilan bagian atau pengikutsertaan sebagaimana dimaksud dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tersebut kemudian penulis mamaknai sebagai upaya untuk mengembalikan hak masyarakat untuk diikutsertakan masyarakat dalam proses tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah sebagaimana di citacitakan dalam konsep negara hukum dan demokrasi di Indonesia.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian sebagaimana uraian diatas, maka peneliti memilih atau menggunakan jenis penelitian hukum emperis.

Melalui penelitian ini diharpkan dapat diketahui bagaimana pelibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di

⁵³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

Kabupaten Halmahera Utara, peran masyarakat dalam setiap tahapan perencanaan maupun peran serta yang di atur dalam regulasi.

Jenis penelitian ini dapat juga disebut penelitian deskriptif analitik, dalam arti bahwa didalam hasil penelitian disajikan peran serta masyarakat dalam tahapan pembentukan peraturan daerah, peran serta masyarakat dalam penyusunan rancangan peraturan daerah, peran serta masyarakat dalam mekanisme pembahasan dan penetapan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan di Kabupaten Halmahera Utara.

2. Objek Penelitian

Yang menjadi objek penelitian dalam tesis ini adalah Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

3. Subjek Penelitian

Yang menjadi subjek penelitian ataupun narasumber dalam penelitian tesis ini adalah badan atau lembaga dan masyarakat yakni:

- a. Anggota Badan Legislatif DPRD Kabupaten Halmahera Utara;
- b. Bagian Sekretariat Badan Legislasi DPRD Kabupaten Halmahera Utara;
- c. Anggota Pansus Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan
- d. Anggota Pansus Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.;
- e. Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halmahera Utara;

- f. Masyarakat dan LSM yang dimaksud dalam Pasal 96 UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵⁴

4. Metode Pendekatan Penelitian

Untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komprehensif maka penelitian ini menggunakan beberapa metode pendekatan, yaitu metode pendekatan yuridis sosiologis, pendekatan prosedural.

Pendekatan yuridis sosiologi dipilih karena setiap norma itu tidak berada dalam situasi *vacum* melainkan merefleksikan kenyataan dan keinginan masyarakatnya yang kemudian dikontestasikan secara publik. Itu menjadi keniscayaan karena hukum berfungsi melayani masyarakatnya sesuai dengan kondisi jaman. Dengan pendekatan yuridis sosiologis penelitian ini dapat mengaitkan antara perjalanan historis, pergulatan dan kesepakatan politik serta kenyataan-kenyataan masyarakat yang mempengaruhinya.⁵⁵ Sedangkan Metode pendekatan prosedural dipilih untuk melihat pengaturan yang secara tegas berkaitan dengan lembaga yang memegang kekuasaan pembentuk peraturan daerah, proses dan kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah serta instansi terkait dan pendekatan komparatif atau perbandingan antara faktor-faktor pendukung dan penghambat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Halmahera Utara Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan

⁵⁴ Pelaku dalam partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud adalah orang perseorangan (tokoh masyarakat, tokoh pemuda, tokoh agama, pakar hukum tata negara atau ahli penyusunan perda, dll) atau kelompok (LSM, Perguruan Tinggi, Pengusaha, PERS, Organisasi yang terkait dll) kesemuanya ini harus mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan daerah yang dimaksud.

⁵⁵ Ein Cambell, dalam Pataniani Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Kompas, Jakarta, 2012, hlm.44.

Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara

5. Jenis Data

Ada dua jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini yakni:

A. Data Primer adalah Data yang diperoleh melalui keterangan langsung dari lapangan yang berdasarkan hasil wawancara dengan responden (narasumber) dan berdasar dari observasi atas masalah yang diteliti. sedangkan

B. Data Sekunder berupa bahan-bahan hukum yang terdapat dalam berbagai tulisan. Bahan tersebut antara lain:

- i. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah.
- ii. Bahan hukum sekunder, berupa tulisan-tulisan hukum yang berbentuk buku, prolegda, perancangan peraturan daerah, risalah sidang DPRD, literature, jurnal dan hasil penelitian terdahulu.
- iii. Bahan Hukum tersier, yakni bahan-bahan yang berisi penjelasan arti tentang berbagai istilah yang terkait dengan objek penelitian berupa kamus dan ensiklopedia.

6. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data sebagaimana disebutkan diatas, dikumpulkan melalui:

- a. Studi pustaka, yakni studi atas berbagai data sekunder atau dokumen, baik terhadap hukum primer, sekunder maupun tersier dan klasifikasi berdasarkan materinya masing-masing.

- b. Studi lapangan, yakni dengan wawancara, wawancara dilakukan dengan orang pemerintahan daerah, terutama instansi yang memiliki kewenangan langsung dan keterlibatan langsung dalam membentuk Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelebagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan. Adapun responden atau narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini meliputi:
- i. Anggota DPRD sebagai lembaga yang membahas pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pelebagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara;
 - ii. Bagian Hukum dan HAM Setda sebagai pelaksana teknis pembentukan peraturan daerah;
 - iii. Anggota Pansusu Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pelebagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara;
 - iv. Masyarakat yang terlibat langsung dalam Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pelebagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara;

- v. Kampus Muhammadiyah Maluku Utara atau Akademisi yang menyusun Naskah Akademik Peraturan Daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

7. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui 3 (tiga) tahap yakni: Tahap persiapan, tahap pelaksanaan penelitian dan tahap penyelesaian.

a. Tahap Persiapan

Pada tahap persiapan dimulai pengumpulan bahan kepustakaan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini, selanjutnya dibuat usulan penelitian yang didahului dengan kegiatan konsultasi dengan pembimbing tesis, dengan maksud untuk menyampaikan usulan penelitian atau proposal tersebut. berikutnya adalah penyusunan instrumen penelitian, permohonan ijin penelitian, permohonan ijin pelaksanaan penelitian kepada lembaga atau instansi.

b. Tahap Pelaksanaan

Dalam tahap pelaksanaan penelitian dimulai dengan kegiatan pengumpulan dan mengkaji data sekunder, kemudian dilakukan pengorganisasian data lalu dianalisis lebih lanjut terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Kemudian pengumpulan data primer dengan melakukan wawancara kepada nara sumber/responden.

c. Tahap Penyelesaian

Tahap paling akhir dalam kegiatan penelitian ini disebut dengan tahap penyelesaian ditandai dengan kegiatan analisis atas hasil penelitian dan pengambilan keputusan. Kemudian dilanjutkan dengan penulisan laporan penelitian dalam bentuk tesis.

8. Analisis Data

Teknik analisa data yang dilakukan menggunakan analisis yuridis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai atau mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga memperoleh satu gambaran mengenai masalah yang diteliti.⁵⁶

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan direncanakan terdiri dari 5 (lima) bab dengan penjelasan masing-masing sebagai berikut:

BAB I, merupakan bab pendahuluan, dimana pada bab ini menjelaskan mulai dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan masalah penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian, analisis penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II, merupakan bab yang menjelaskan tentang pertumbuhan dan macam-macam negara hukum, pertumbuhan dan macam-macam demokrasi dan hukubungan negara hukum dan demokrasi. Kesemua teori ini akan di uraikan secara sistematis.

⁵⁶ Soejono Seekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama (Jakarta: Universitas Indonesia 1986), hlm. 29.

BAB III, merupakan bab yang membahas mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Negara hukum yang demokrasi. Akan diuraikan melalui pengertian dan macam-macam partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan, bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan dan kelebihan dan kekurangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan.

BAB IV, Penyajian dan Analisis Data akan diuraikan dalam diskripsi data, kemudian tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 tentang pelestarian dan pelebagaan adat di Kabupaten Halmahera Utara, partisipasi masyarakat dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan Kabupaten Halmahera Utara dan faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pembentukan peraturan daerah.

BAB V, penutup merupakan bab terakhir yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II

NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

A. Pertumbuhan dan Macam-macam Negara Hukum

1. Pertumbuhan Negara Hukum

Pertumbuhan negara hukum semakin hari makin berkembang dibaringi dengan perkembangan pengetahuan manusia dan kondisi jaman semakin komplet. Secara historis, gagasan mengenai negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah.⁵⁷ Hal ini dikarenakan perkembangan jaman yang mempengaruhi kehidupan. Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak jaman yang lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan.⁵⁸ Konsep negara hukum tidak asing lagi dalam ilmu pengetahuan ketatanegaraan sejak jaman purba hingga sekarang ini.⁵⁹ Meskipun penggunaan istilah negara hukum baru dimulai pada abad ke 19 yang lalu, tetapi hakekat pemikiran negara hukum itu sendiri sudah dikemukakan sejak beberapa waktu sebelum masehi yang di kembangkan oleh Plato dan Aristoteles.⁶⁰ Untuk memahami negara hukum secara baik terlebih dahulu perlu diketahui sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri.⁶¹ Ide

⁵⁷Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kaukaba dipantara, 2013), hlm. 5.

⁵⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-Enam (Yogyakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 1.

⁵⁹Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 1.

⁶⁰S.F. Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 4.

⁶¹Negara hukum itu untuk pertama kali dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Plato lahir di Athena pada tahun 429 SM dan meninggal dunia pada tahun 347 SM. Dari banyak karya ilmiah paling sedikit 3 buah karya yang sangat relevan

Negara hukum menurut Aristoteles ini, sangat erat dengan "keadilan". Bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai Negara hukum apabila keadilan telah tercapai. Sejarah pemikiran tentang negara hukum ini nampaknya sejalan dengan sejarah perkembangan manusia untuk menghapus sistem pemerintahan absolut. Seperti diketahui kerajaan-kerajaan di zaman dahulu sampai pada awal abad moderen pada umumnya dikerjakan oleh para penguasa secara absolut. Seperti diketahui kerajaan-kerajaan di zaman dahulu sampai pada awal abad moderen, pada umumnya diselenggarakan oleh para penguasa secara absolut bentuk negara seperti ini bertahan terus sampai berapa abad yang lalu dan baru mulai tergeser setelah konsep negara hukum formal muncul dan hak-hak asasi manusia mulai muncul.⁶²

Ide negara hukum dilahirkan untuk membendung lahirnya adanya kesewenang-wenangan, dari kekuasaan yang mempraktekan sistem yang absolut dan mengabaikan hak-hak dari rakyat itu sendiri.⁶³ Aristoteles juga dapat dianggap sebagai peletak pertama ilmu perbandingan hukum tata negara yang dikenal sekarang, bahkan dialah orang yang pertama memperkenalkan metode perbandingan. Hasil penelitian ini dimuat dalam buku IV dari *Politica*, dan baru

dengan masalah kenegaraan, yaitu Pertama, *Politeia (the republica)* yang ditulis ketika ia masih muda; Kedua, *Politicos (the stateman)*; dan Ketiga *Nomoi (The Law.)*, Buku pertama *Politeia* ditulis oleh Plato yang sangat prihatin melihat keadaan negaranya yang dipimpin oleh orang yang haus akan harta, kekuasaan dan gila hormat. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato untuk menulis karyanya *Politeia*, berupa suatu negara yang idelis sekali sesuai dengan citat-citanya, sesuatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi. kemudian cita Plato dalam *Nomoi* Ini kemudian dilanjutkan oleh Muridnya bernama Aristoteles yang lahir di Macedonia pada tahun 384 SM karya ilmiah yang relevan dengan masalah negara ialah yang berjudul *Politica*, dalam karya ini disamping membahas keadaan masalah juga meneliti dan memperbandingkan 158 konstitusi dari negara-negara Yunani, Azhary, ***Negara Hukum Indonesia***, Cetakan Pertama (Jakarta: UI Press, 1995). hlm. 19-20.

⁶²S.F. Marbun dkk, *Op.Cit.*, hlm. 4.

⁶³Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, (Yogyakarta: Toga Pres & UMMU Press, 2006), hlm. 59.

ditemukan pada tahun 1891.⁶⁴ Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Iya mengatakan:

”aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, jangan dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak selayaknya.⁶⁵

Baik Aristoteles maupun gurunya Plato, menginginkan bahwa dalam sebuah negara yang baik harus di atur dengan aturan yang baik agar seorang penguasa atau raja tidak sewenang-wenang menjalankan fungsi dengan kekuasaannya sendiri. Plato, sangat tegas menyatakan bahwa negara jangan di pimpin oleh orang yang rakus harta dan tahta untuk mencapai kesejahteraan sebuah negara harus dipimpin oleh nalar manusia yang baik. Sedangkan Muridnya Aristoteles negara yang baik dan tercapainya keadilan adalah negara yang berkonstitusi dan harus di pimpin oleh manusia yang bersih hati nuraninya dan harus berdasarkan pada hukum semata. Pemikiran yang mereka kembangkan ini sangat relevan dengan perkembangan jaman penerapan negara hukum di dunia setelah memasuki abad ke XVII yang menimpa beberapa Negara yang dipimpinnya oleh orang yang tidak mempunyai hati nurani dan tidak berdasarkan pada hukum yang berlaku atau pada konstitusi.

⁶⁴J. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Cetakan Paertama (Jakarta Rajawali Press, 1988), hlm. 10.

⁶⁵ Dikemukakannya juga ada tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi , yaitu (1) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; (2) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasar ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; (3) pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan diatas kehendak rakyat bukan berupa paksaan-tekanan seperti yang dilaksanakan pemerintahan despotis. George Sabine, *A History Of Political Theory*, (London: George G. Harrap & Co. Ltd. 1954), third edition. hlm. 92. Dalam Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: UI Press, 1995), *Op. Cit.* HLM. 20.

Perkembangan sejarah pemikiran negara hukum dari abad ke abad di telusuri dari pemikir-pemikir yang ada sudah sangat jauh berubah dari konsep maupun pemikiran yang di gagas oleh para ilmuwan yang lahir sesuai dengan kondisi negara yang mereka tempati. *Niccolo Machiavelli* yang lahir di Florence, Italia, pada tahun 1469. Ia hidup pada masa keemasan dan kekuasaan Lorenzo Yang Agung. Karya ilmiahnya yang kenamaan dan tersebar luas hampir diseluruh Eropa Barat berjudul *Il Principe*. Ia membuang jauh-jauh pandangan bernegara dari masa sebelumnya, yaitu abad pertengahan yang dipengaruhi oleh agama Keresten. Iya lebih melihat pada kenyataan realitas sejarah dan pada kejadian-kejadiannya yang dialaminya. Bangsa Itali waktu itu hidup berkecamuk terus menerus, tidak pernah ada stabilitas politik yang dapat mempersatuhkan negara Itali menjadi suatu negara nasional. Paus tidak sanggup menjadi factor pemersatu bagi bangsa dan negara Itali.⁶⁶

Sejalan dengan pemikiran ini di belahan timur terdapat pula seorang menteri dari negara cina bernama Yang, berasal dari daerah Sang, sehingga ia dikenal dengan nama Sang Yang. Menurutny tujuan negara ialah menghimpun kekuasaan. Sama kondisinya dengan Machiavelli, pemikiran inipun dikemukakan karena ia sedih melihat keadaan negara dan bangsanya yang berperang terus

⁶⁶ Keadan bangsa dan negara terpecah ini membuat Machiavelli prihatin, sehingga dengan antusias sekali iya mengemukakan pemikirannya, cita-citanya tentang negara kesatuan Itali yang besar dan jaya, hingga mengatakan untuk mempersatukan bangsa Itali diperlukan adanya *super power* yang kalau perlu tidak usah memperhatikan moral atau kesusahan, dengan pemikirannya itu menyarankan bahwa dengan demikian seorang Kaisar atau Pangeran wajib mengetahui dengan baik bagaimana ia harus bertindak seperti seekor binatang yang harus meniru kancil dan singa yang tidak dapat melindungi sendiri dari perangkap dan kancil tidak dapat mempertahankan dirinya dari serigalah. Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Op. Cit.* hlm. 21-22.

menerus antara sesama kerajaan-kerajaan cina, sehingga tidak ada dapat diharapkan kecuali kehancuran dan kemelaratan bagi bangsa dan negara cina.⁶⁷

Dapat pula dijumpai pemikir kekuasaan absolut dari negara di Inggris, yaitu Thomas Hobbes. Ia dilahirkan di *Malmesbury* pada tahun 1588 dan meninggal pada tahun 1678, dua buah karya ilmiahnya yang termasyhur, yaitu *De Cive* dan *Leviatan*. Pemikirannya merupakan dukungan dari kekuasaan absolut raja-raja inggris. Pada waktu itu inggris dibawah pemerintahan Carles II. Raja Carles I mati dipenggal dalam perang saudara yang berkecamuk di Inggris. Pangkal tolak pemikirannya tentang negara ialah bahwa manusia dalam keadaan alami, dan kehidupan manusia dalam keadaan bebas tanpa batas membuat manusia mengikuti semua hawanafsunya, sehingga kebebasan manusia yang satu melanggar kebebasan manusia yang lainnya, hak manusia yang satu melanggar hak manusia yang lainnya. Keadaan itu dilukiskan Hobbes sebagai kacau balau. Manusia yang satu merupakan serigala bagi manusia yang lain (*homo homini lupus*). Jadi di alam yang bebas itu tidak ada ketentraman hidup rasa takut menghampiri lapisan masyarakat. Inilah yang disebut oleh Hobbes sebagai *bellum omnium contra omnes*, perang antara manusia yang satu dengan manusia yang lain. Namun manusia sebagai mahluk yang berakal menyadari bahwa keadaan alami (*Status Natural*) tidak dapat dibiarkan berlangsung terus, karena akan membawa akibat kehancuran bagi manusia. Karena itu untuk mengatasinya serta menghilangkan rasa takut, manusia-manusia sepakat untuk membentuk negara.

⁶⁷ Menurut pendapatnya untuk memecahkan masalah ini diperlukan adanya penguasa yang kuat yang dapat menaklukan semua kerajaan dan panglima-panglima tentara yang memberontak. Azhary, *Ibid.* 22-23.

Kesepakatan ini disebut sebagai perjanjian masyarakat (*contract social*), sehingga Hobbes mengatakan.

”Saya diberikan kewenangan dan menyerahkan hak saya untuk memerintah diri saya, kepada orang lain, atau kepada majelis untuk dan menyetujui secara resmi tindakannya dalam acara seperti itu”

Dalam perjanjian masyarakat itu semua orang berjanji antara sesamanya bahwa masing-masing akan menyerahkan kekuasaannya kepada seseorang. Sedangkan si penerima kuasa (raja) tidak ikut dalam perjanjian itu. dengan demikian jadilah si penerima kuasa tanpa perjanjian pembatasan apa pun. Semua kekuasaan diperlukan untuk menjalankan pemerintahan ada pada raja yang berdaulat, misalnya kekuasaan membentuk undang-undang, pengaturan peradilan, menjalankan paksaan, dan mengangkat pejabat pemerintah. Singkatnya semua kekuasaan negara terpusatkan di tangan raja, jadilah selanjutnya raja sebagai penguasa absolut.⁶⁸

Pemikiran-pemikiran ketiganya baik Machiavelli, Sang Yang dan Hobbes di landasi dengan kondisi kenegaraan yang carut-marut di karenakan kepemimpinan para Raja yang tidak peduli terhadap rakyatnya, kemudian intervensi raja terhadap gereja untuk memaksakan atau mencampur adukan agama dan politik sehingga kekuasaan Raja menjadi absolut. Hobbes memandang bahwa seorang manusia tidak boleh marampas hak manusia yang lain dan manusia yang lain juga tidak

⁶⁸ Sejalan dengan kekuasaan absolut. Hobbes pun mengartikan bahwa kedaulatan tak dapat dibagi-bagi. Oleh karena itu kedaulatan gereja juga diserap oleh raja, dalam hal ini menurut Hobbes “Keyakinan tidak dapat dipaksa tapi semangat keyakinan merupakan suatu tindakan yang terbuka dan oleh karena itu jatuh dalam bagian Hukum. gereja hanyalah merupakan korporasi dan harus mempunyai kepala dan kepala tersebut adalah raja”. Azhary, *Ibid.* hlm. 23-24.

boleh merampas kebebasan manusia yang lain jangan sampai bisa terjadi hidup di negara yang beraturan seperti hidup di hutan rimba yang tidak beraturan.

Revolusi Prancis merupakan pelajaran nyata yang sangat berharga untuk direnungkan, absolutisme di Prancis yang dilakukan oleh Raja Louis ke XIV diantaranya adalah sabdah raja ialah undang-undang yang harus dilaksanakan dan semboyan *'l'etat c'est moi'* yang berarti negara adalah saya, sikap raja yang absolut menyebabkan bangkitnya gerakan-gerakan menentang raja.⁶⁹ Gerakan dipelepori oleh golongan masyarakat kota yang terkemuka.⁷⁰ Masyarakat ini merupakan pemilik modal yang kuat, sehingga mereka menjadi pendukung utama dalam gerakan pembaharuan seperti gerakan *renaissance* dan *humanisme*, masyarakat ini juga memiliki wawasan yang luas dalam dunianya sebagai pengusaha, maupun terhadap nilai-nilai dasar kehidupan seperti: (1) menjunjung tinggi asas persamaan dan kebangsaan; (2) menggunakan akal dan pikiran yang sehat serta serba perhitungan dalam menilai kehidupan; (3) bersikap dinamis dan rasional dalam kehidupan masyarakat. Selain masyarakat kota tersebut ada juga masyarakat cendekiawan yang berpikiran maju seperti *Montesquieu (1689-1755)*, seorang ahli hukum Prancis yang merasa tidak puas melihat keadaan negaranya, terutama sistem absolut yang menindas rakyat. Buah pikirannya dituangkan dalam bukunya *"L'esprit des Lois"* (semangat hukum) menurutnya demi

⁶⁹Suganda Wiranagapati, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT. Galaxy Puspa Mega, 1992), hlm.2.

⁷⁰Golongan yang pandai dan kaya atau *"mensen von bestiz und bildung"* ditindas oleh kaum bangsawan dan Gereja yang menimbulkan konsep atatisme (*"l'etat cest moi"*) menginginkan suatu pembakuan struktur social politik yang tidak menguntungkan itu, karena itu mereka mendambakan suatu negara hukum yang liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari kehidupan dan penghidupan masing-masing. Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama (Jakarta: Bulan Bintang, 1992). hlm. 66.

kelancaran dalam pemerintahan negara hendaknya terdiri dari tiga jenis kekuasaan yang terpisah, yaitu: *Pertama*, Kekuasaan membuat Undang-Undang atau kekuasaan legislatif; *Kedua*, Kekuasaan melaksanakan Undang-Undang atau kekuasaan eksekutif; *Ketiga*, Kekuasaan mengawasi dan bertindak jika terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang dan hukum yang berlaku, kekuasaan ini disebut kekuasaan yudikatif.⁷¹

Selain itu juga seorang ahli pikir Prancis yang terkenal *Roseau* dengan bukunya "*the contract social*" (perjanjian masyarakat) berpendapat bahwa menurut kodratnya manusia dilahirkan sama dengan merdeka, tapi dalam masyarakat yang teratur manusia mengikat diri dalam perjanjian bersama (*du contrac social*) untuk membentuk suatu kekuasaan guna menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat. lembaga ini dikenal dengan pemerintahan. Berdasarkan perjanjian ini maka seorang raja yang lalim dan tindakan-tindakannya tidak sesuai dengan kepentingan rakyat harus diganti. Pemerintahan yang berdaulat artinya kedaulatan itu bukan semata-mata milik pemerintah, sebab pemerintahan dapat kedaulatan dari rakyat, pemerintah melaksanakan pemerintahan itu semata-mata atas nama rakyat, *Roseau* menghendaki kekuasaan tertinggi itu hanya milik rakyat, bukan turun temurun. Kemudian *Voltaire* (1694-1778) ahli pikir terkemuka pada masa itu hampir tidak ada masalah di pena *Voltaire*. Secara terbuka ia mencela dan mengkritik keburukan-keburukan dalam pemerintahan.⁷² Buah pemikiran dari ketiga pemikir Prancis ini berkembag luas dan mempengaruhi golongan cendikiawan sampai keluar Prancis pengaruh di luar

⁷¹Suganda Wiranagapati , *Op.Cit*, hlm. 3-4.

⁷²Ibid, hlm. 5.

Francis menimbulkan kesadaran bagi raja lain agar segera pembaharuan di bidang kenegaraan dan kemasyarakatan⁷³

Dari uraian dia atas maka dapat di ketahui bahwa untuk mengetahui konsep negara hukum terlebih dahulu di telusuri sejarah lahirnya negara hukum, hal ini untuk menguatkan kita melihat sejauh mana perkembangan negara hukum yang berkembang dari jaman ke jaman.

2. Beberapa Gagasan tentang Negara Hukum

Berdasarkan pengamatan sejarah, jangan kira membangun negara hukum mudah seperti halnya menancapkan papan nama, juga tidak sama dengan bercocok undang-undang, meniru sistem peradilan dan seterusnya.⁷⁴

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad XIX, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat*,⁷⁵ dari Freidrick Julius Stahl, yang di ilhami oleh pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah sebagai berikut:⁷⁶

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan
- d. Peradilan administrasi dalam peradilan.

⁷³ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment)*, Op.Cit., hlm. 60.

⁷⁴Ibid.

⁷⁵Istilah negara hukum sebagai terjemah dari istilah *Rule Of Law* dalam bahasa Inggris, atau *Rechtsstaat* dalam bahasa Jerman, atau *Etat de droit* dalam bahasa Prancis, yang secara umum mengandung pengertian identik, yaitu kedaulatan atau supremasi hukum atas orang dan pemerintah terkait oleh hukum. I Dewa Gede Palgana, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sinar Grafika), hlm. 23.

⁷⁶Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 76-82.

Dalam perkembangan negara hukum unsur-unsur yang di kemukakan oleh Stahl tersebut kemudian mengalami penyempurnaan sebagai berikut:⁷⁷

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasarkan atas hukum dan peraturan perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah; dan
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat dijamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Menurut Jemly Asshidiqqie, Dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara harus ada keyakinan negara bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah didasarkan pada *rule of law the game* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digabungkan untuk itu ialah *the rule of law* yang dipopulerkan oleh A.V. Dicey, seorang sarjana Inggris kenamaan.⁷⁸

Albert Van Dicey, adalah seorang pemikir Inggris yang masyhur, menulis buku yang berjudul "*Introduction to the study of the law of the constitution*", mengemukakan ada 3 unsur utama *the law of law* ialah:⁷⁹

1. *Supremasi of law* adalah mempunyai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ialah hukum (kedaulatan hukum)
2. *Equality before the law* adalah kesamaan bagi kehidupan didepan hukum untuk semua warga negara, baik selaku pribadi maupun statusnya sebagai pejabat negara.

⁷⁷Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Op.Cit., 11-12.

⁷⁸Jimly Assidiqqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 8.

⁷⁹Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty 1999), hlm. 24.

3. *Constitution based on individual righth*; Constitusi itu ialah tidak merupakan sumber dari hak asasi manusia dan jika hak asasi manusia itu diletakan dalam konstitusi itu hanyalah sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Pada abad ke XX konsep negara hukum mengalami perkembangan yang mendapat perhatian para pemikir dari berbagai bangsa yang menginginkan kehidupan yang demokratis, berperikemanusiaan dan sejahtera, sehingga Paul Scolten dalam karya ilmiahnya berjudul *Varzamelde Geschriften* yang diterbitkan pada tahun 1935, ia mengemukakan dalam membahas unsur-unsur negara hukum, dibedakan tingkatan unsur-unsur negara hukum. Unsur dianggap penting dianggap sebagai asas, dan unsur yang merupakan perwujudan asas tadi dinamakan aspek, berikut ini adalah gambaran asas-asas, unsur-unsur dan aspek-aspek dari konsep negara hukum menurut Scolten, yaitu:⁸⁰

- a) Adanya kepastian hukum yang unsur utamanya adalah
 1. Asas legalitas
 2. Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang demikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan;
 3. Undang-undang tidak boleh berlaku surut;
 4. Hak asasi dijamin dengan undang-undangan;
 5. Pengendalian yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain;
- b) Asas persamaan, yang unsur turunannya adalah:
 1. Tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undangan dalam arti materil;
 2. Adanya pemisahan kekuasaan.
- c) Asas demokrasi, yang unsur utamanaya adalah:
 1. Hak untuk memilih dan dipilih bagi warga negara;
 2. Pengaturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen;
 3. Parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- d) Asas pemerintah untuk rakyat, yang unsur turunannya adalah:
 1. Hak asasi dijamin dengan Undang-Undang Dasar;
 2. Pemerintahan secara efektif dan efisien

⁸⁰Azhary, *Negara Hukum Indonesia.*, *Op.Cit.*, hlm 50.

Negara hukum ialah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya maksudnya adalah segala tindakan alat-alat kelengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.⁸¹

Sedangkan dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat* sama artinya dengan negara hukum. Selain ini juga istilah *rule of law* yang diartikan juga negara hukum. M Yamin juga berpendapat bahwa:⁸²

”Republik Indonesia ialah suatu negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku bukanlah negara polis atau negara militer, tempat polisi dan perajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang”.⁸³

Selanjutnya *Internasional Commission of Jurists*, yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konvesinya di *Bangkok* tahun 1965 sangat memperluas konsep *Rule of Law*, dan menekankan apa yang dinamakan ”*the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age*”. Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dibawah *Rule of Law* ialah:⁸⁴

1. Perlindungan konstitusional dalam arti bahwa konstitusi selain dari jaminan hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;

⁸¹ Sudargo Gautama, *Pengertian Bagi Negara Hukum*, Cetakan Ketiga, (Bandung: Alumni, 1983, hlm. 2.

⁸² Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demorasi.... Loc.Cit*, hlm. 154

⁸³ H. Moh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 72.

⁸⁴ *Ibid.*

3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Terdapat pendapat Moh. Kusnardi dan Bintan R. Siragih, menyatakan bahwa:⁸⁵

- a. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;
- b. Peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak;
- c. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, negara hukum berarti suatu negara didalam wilayahnya: *Pertama*, semua alat-alat kelengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku; *Kedua*, semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.⁸⁶ Jimly Assidique, mengatakan Istilah "rule of law" tidak bisa disamakan dengan istilah lain seperti "The rule by law". Dalam istilah ini kedudukan (*law*) digambarkan hanya bersifat instrumentalis atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada ditangan orang atau manusia, yaitu "The rule of man by law". Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang

⁸⁵Ketiga pendapat ini menurut asumsi yang dilontarkan oleh Azhary, bahwa: "Negara hukum dapat disimpulkan dengan *rechtssaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama yaitu mencegah kekuasaan yang absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, *Op. Cit.*, hlm. 33.

⁸⁶Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Nrgara dan Politik*, Cetakan Pertama Eresco, 1771, Bandung, hlm. 38.

sebagai satu kesatuan sistem yang dipuncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi.⁸⁷

3. Macam-Macam Negara Hukum

Dengan berpegang pada asumsi bahwa istilah negara hukum merupakan suatu *genus begrip*, maka melalui penelitian ini telah ditemukan dalam keputusan lima macam konsep negara hukum sebagai *spesies begrib* yaitu:⁸⁸ Maka untuk memahami sistem hukum di seluruh Negara yang memakai konsep hukum dapat di jelaskan macam-macam negara hukum yang berkembang di negara-negara baik negara Islam, negara Eropa maupun negara yang memakai konsep anglo saxson.

1. Negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah

Konsep ini karna bersumber dari Alqur'an yang merupakan wahyu atau perintah Tuhan, ini biasa di istilahkan juga sebgai Negara hukum nomokrasi. Dengan sifatnya konprehensif itu, dijumpai pula aspek-aspek hukum ketatanegaraan yang dinamakan al-ahkam al-sultaniyah. Kecuali itu, pemikiran tentang negara telah pula diletakan dasar-dasarnya oleh seorang pemikir islam yang terkenal dan diakui otoritasnya oleh para sarjana barat yaitu Ibnu Kaldun, beliau telah menemukan suatu tipologi negara dengan menggunakan tolak ukur kekuasaan. Pada dasarnya ia menggambarkan dua keadaan manusia, yaitu keadaan alamiah dan keadaan yang berperadaban. Dalam keadaan yang berperadaban inilah manusia mengenal gagasan negara hukum.

Ibnu Kaldun berpendapat, bahwa dalam *mulk siyasi* ada dua macam bentuk negara hukum yaitu (1) siyasa diniyah (sebagai nomokrasi islam); dan (2) *siyasah*

⁸⁷Jimly Assidique, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis.*, Op .Cit., hlm. 8-9.

⁸⁸Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi.*, Op.Cit., hlm. 63.

akliyah (sebagai Nomokrasi sekuler) ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi itu ialah pelaksanaan hukum islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi islam baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia. Kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Sebaliknya pada nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka.⁸⁹

Azhary kemudian menguraikan nomokrasi islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut:⁹⁰

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah (musyawarat);
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persamaan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan; dan
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Prinsip-prinsip tersebut tercantum dalam Al-qur'an dan di tetapkan oleh sunnah Rasulullah. Dalam Islam tidak ada⁹¹ karena itu predikat negara dalam islam yang paling tepat adalah nomokrasi islam artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah.

⁸⁹ Azhary., *Ibid.*, hlm.64.

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹ Pemahaman yang tidak benar tentang konsep negara dalam sudut islam sampai sekarang masih membekas persepsi sarjana Barat. Mereka memahami konsep negara dalam islam sebagai "teokrasi", berasal dari kata *theos* sama dengan tuhan, dan *kratos* sama dengan kekuasaan (*theos* dan *kratos* adalah perkataan yunani). Predikat *teokrasi* lebih tepat dikaitkan dengan misalnya negara yang dipimpin oleh Paus pada abad pertengahan di kota vetikan sekarang sanagoa suatu "lembaga kekuasaan rohani" H.M Rasydi menjelaskan pengertian lembaga kekuasaan rohani itu" adalah kerajaan Paus di mana para ahli agama mendominir rakyat jelata. Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi.*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

Negara hukum tersebut, menurut Malcolm H. Kerr dalam *Islamic Reform* dan Majid Khadduri dalam *war and peace in the law of islam*. dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersumber dari Alqur'an, sunnah dan ra'yu nomokrasi;
2. bukan teokrasi;
3. persaudaraan dan humanism teosentrik;
4. kebebasan dalam arti positif.

2. Negara Hukum Menurut Konsep Eropa Continental Yang Dinamakan *Rechtsstaat*.

Pemikiran timbulnya negara hukum yang timbul sebagai reaksi dari adanya konsep negara polisi (*polizei staat*). *Polizei staat* berarti negara menyelenggarakan keamanan dan ketertiban serta memenuhi seluruh ketertiban masyarakatnya. Tetapi konsep negara ini lebih banyak diselenggarakan oleh penguasa. Seperti yang dikatakan oleh Robert von Mohl “sebagai polisi yang baik melaksanakan fungsinya berdasarkan hukum serta memperhatikan masyarakat.”⁹² Negara polisi adalah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Pada tipe ini negara bertugas menjaga tata tertip saja atau dengan kata lain Negara jaga malam⁹³

Konsep negara hukum eropa continental ini oleh Imanuel Kant yang ditulis dalam karya yang berjudul “*metephisiche Ansfangsgrude*”.

“bahwa pihak yang bereaksi terhadap negara polizi adalah “*orang-orang kaya dan cendikiawan*” orang kaya (*borjuis*) dan cendikiawan ini menginginkan

⁹²Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum.*, *Op. Cit.*, hlm. 15.

⁹³Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Reniew*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm.2.

agar hak-hak kebebasan pribadi tidak diganggu, yang mereka inginkan ialah mereka hanya ingin kebebasan mengurus kepentingannya sendiri, konkritnya ialah, agar kebebasan perekonomian menjadi urusan mereka dan negara tidak takut campur dalam penyelenggaraan tersebut”.

Jadi fungsi negara dalam konteks ini ialah hanya menjaga ketertiban dan keamanan, karena konsep ini biasanya disebut dengan negara hukum penjaga malam (*Nachtwacter staat*). Dan konsep ini disebut juga konsep hukum liberal. Senagaimana di kemukaakan oleh Hans Nawiasky, *pilizei* terdiri dari atas *sicrehit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertip dan keamanan dan *Verwaltung Polzei* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan hidup negara.⁹⁴

Sedangkan dalam pandangan Bart Hassel dan Piotr Hofmanski, *Rechtsstaat* Modern. Tipe *Rechtsstaat* klasik dikatakan identik dengan “negara demokrasi konstitusional”. dalam konsep Belanda, negara demokrasi konstitusional menurut Hassel dan Hafmanski tidak lain adalah kombinasi dari negara hukum dan demokrasi. Tipe *Rechtsstaat* klasik berkembang pada pertengahan abad ke-19. Idealnya liberalistik, yakni melindungi melindungi warga negara dari tidakan pemerintahan yang sewenang-wenang dengan prinsip demokrasi dimana ide dan kehendak rakyat dapat mempengaruhi pemerintah. Ide ini sejalan dengan model negara demokrasi konstitusional.⁹⁵

⁹⁴Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Op. Cit.* hlm. 44.

⁹⁵*Rechtsstaat* klasik dalam negara hukum bercirikan liberal dan memakai sistem pemerintahan yang parlementer di sebut dalam 4 asas yakni: (1) asas yang berasal dari atau unsure demokrasi adalah asas legislasi (*legislation*). Artinya, kedudukan masyarakat sipil harus diatur dengan undang-undang yang dibuat oleh parlemen yang dipilih secara demokratis; (2) asas legalistas. Artinya, pemerintah harus berperilaku atau bertindak berdasarkan peraturan umum yang ditetapkan oleh parlemen (*Act of Parlemen*) dan pemerintah tidak boleh bertindak dengan instrument bebas; (3) asas kekuasaan kehakiman yang merdeka atau prinsip peradilan yang independen (*independen judiciary*). Artinya Pengadilan tidak dipengaruhi oleh kekuasaan

Konsep negara hukum oleh Imanuel Kant ditulis dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pihak yang bereaksi terhadap negara *polizei* adalah orang-orang kaya dan pandai, yang disebut kaum burjuis liberal. Oleh karena itu konsep hukum liberal dinamakan konsep hukum liberal. Negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturann perundang-undangan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. di sini kaum liberal menghendaki menghendaki agar antara penguasa dan dikuasai ada satu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.⁹⁶

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolisioner. Hal ini Nampak dari sisi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *role of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum continental yang disebut civil law, adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:

1. Adanya Unadang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan yang tertulis tetang hubungan antara pengusaha dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan rakyat.

Cirri-ciri diatas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia

eksekutif maupun kekuasaan legislatif; (4) asas berasal dari unsure Negara hukum, yakni asas-asas perlindungan hak-hak sipil, seperti: kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berserikat. I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Cetakan Pertama (Malang: SETAR Press), hlm.134.

⁹⁶Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial. Op.Cit.*, hlm.4.

yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalagunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.⁹⁷

Model negara hukum yang diterapkan misalnya di Belanda, Jerman dan Perancis.dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bersumber dari rasio manusia
2. Liberalistic/individualistic
3. Humanism yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia)
4. Pemisahan antara agama dan negara secara mutlak
5. Ateisme dimungkinkan

3. Konsep Rule of Law yang Diterapkan di Negara-negara Anglo Saxon,

Konsep *Rule of Law* atau disebut hukum barat ini timbul dan berkembang di negara barat. Timbulnya pemikiran negara hukum di Barat ini akibat absolutisme yang dilakukan oleh para raja-raja yang hampir menyeluruh di benua eropa. Artinya sebelum lahir hukum Anglo Saxon.⁹⁸ Sehingga dapat di pahami tujuan lahirnya hukum *anglo saxon*. Seperti telah di jelaskan sebelmunya negara polisi, sehingga dapat di lihat wujud penyelenggaranya sebagaimana di ketahui pada masa *ancint Regiem*, raja-raja dibarat masih memerintah secara absolute, '*l'etat c; 'est moi*, raja-raja dibarat masih memerintah secara absolut sehingga raja Louis

⁹⁷ *Ibid.*, hlm 8.

⁹⁸ Anglo Saxon lahir karna absolutisme raja-raja di eropa barat sehingga reaksi ilmuan yang mengkritisi absolutisme yang dilakukan raj-raja, jadi sebenarnya sebelum membahas negara hukum konsep Anglo Saxon, terlebih dahulu dikemukakan tipe negara polizi (*plizei Staat*). Kalau di teliti lebih lanjut. Pengertian polisi dalm arti negatif yang menjaga keamanan dan tata tertib, dan polisi dalam arti positif ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian. Azhary, *Negra Hukum Indonesia.,Op. Cit.*, hlm. 34.

XIV mengatakan bahwa negara adalah aku. Akulah yang menentukan sehingga rakyat harus tunduk dan patuh atas perintahnya.

Kekuasaan absolut ini tidak terbatas hanya terjadi di Prancis tapi juga di negara-negara lain, di antaranya di Belanda di bawah Raja Philip II, sehingga raja ini mendapat tantangan hebat dari rakyatnya. Raja Belanda yang kemudian yaitu Willem Van Oranje dibunuh oleh rakyatnya. Yang mengherankan ialah negara Swis, meski namanya republik namun nyatanya jauh dari namanya. Kebebasan pers tidak dikenal. Warga negaranya setiap saat dicebloskan ke penjara tanpa banyak formalitas. Pengadilan sangat dipengaruhi pemerintah. Pada beberapa bagian tidak dikenal hak-hak politik. Keadilan tidak mendapat tempat yang layak.⁹⁹

Perjuangan rakyat Inggris yang berabad-abad lamanya telah memberikan pengalaman yang amat berharga. Sehingga secara luas, telah diketahui oleh para ahli hukum, bahwa tipe *Rule of Law* diperkenalkan A.V. Dicey melalui tulisannya dalam bukunya yang berjudul "*Introductory to The Study of The Law of The Constitution*" (1897). Menurut Dicey tipe *Rule of Law* merupakan paham negara hukum yang paling cocok bagi Inggris. Ia menyatakan, *Rule of Law* merupakan suatu paham yang esensial dalam konstitusi Inggris yang kontras atau berbeda dengan *Droit Administratif* dari Prancis. Berikut adalah unsur-unsur *Rule of Law*, mengandung 3 elemen yaitu:¹⁰⁰

1. *Supremasi Of Law*, dapat dimaknai dengan tidak adanya lagi kekuasaan yang sewenang-wenang. Baik penguasa yang memerintah maupun

⁹⁹*Ibid.*, hlm.38-39.

¹⁰⁰I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi.. Op.Cit*, hlm.143-144.

masyarakat yang diperintah harus tunduk pada hukum. dengan demikian hukumlah yang tertinggi;

2. *Equalitty before the law*, dalam bahasa *Dicey*, elemen *legal equality* diartikan semua warga dari semua warga dari semua kelas tunduk pada suatu hukum yang ditegakkan oleh Peradilan Umum (*Ordinary Cort*). Jadi baik pemerintah maupun di perintah dalam hal kewajibannnya harus mempertanggungjawabkan tindakannya dan tunduk pada jurisdiksi pengadilan yang sama seperti warga masyarakat lainnya;
3. *Constitutional bsted on humen right* (konstitusi yang berdasarkan hak asasi), dimaknai bahwa hak asasi, yakni kebebasan personal atau individu dilindungi melalui putusan pengadilan. Contohnya terwujud dalam asas bahwa hukum memberikan *remedy* (memulihkan hak) jika hak seorang dilanggar.

Istilah *Rule of Law* dapat dartikan dari hukum yang baik dan berdiri diatas penguasa dan dihormati oleh penguasa itu, dan juga dapat diartikan sebagai *rule* dari hukum yang buruk dan dibuat secara sewenang-wenang dan dilaksanakan secara sewenang-wenang oleh seorang tiran. Dalam hal ini samalah artinya *rule of law by the dictatir* atau *rule of man*. Dalam penelitian Wade dan Philips yang dimuat dalam kaya yang berjudul *Constitutional Law*. Iya berpendapat bahwa *rule of law*, yaitu supremasi hukum, sampai hari ini masih merupakan unsur yang esensial dari Konstitusionalisme Inggris.¹⁰¹ dalam bahasa Inggris tidak dikenal “negara hukum” namun demikian tidaklah berarti bahwa tidak ada negara hukum seperti dikatan oleh W. Friedman:

“Istilah *Richtsstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan negara oleh *rule of law*. Dengan demikian mengenai negara hukum di Inggris sama artinya dengan pemikiran mengenai *rule of law*. Sedangkan pemikiran *rule of law* ini sudah mulai nampak dalam praktek kenegaraan pada masa pemerintahan Hendri II yang apada Tahun 1164 menghasilkan naskah konstitusi pertama yang terdiri

¹⁰¹ Azhary, *Negra Hukum Indonesia., Op.Cit.*, hlm. 42.

dari 16 pasal, yang dikenal sebagai konstitusi pertama yang terdiri dari 16 pasal, yang dikenal sebagai Constitution of Clarendon. Naskah ini kemudian disusul oleh magna Charta pada tahun 1215 yang isinya antara lain mengenai beberapa pembahasan atas kekuasaan raja tentang perpajakan, hak milik warga negara kebebasan dan ancaman apabila Raja melanggar Magna Charta. Magna Charta ini pada masa perkembangan sampai masa E. Coke saja sudah 30 kali dilengkapi dengan penyempurnaan.¹⁰²

Dalam pada itu Wiliam Walvijn mengatakan:¹⁰³

Magna Carta selain merupakan bagian dari hak dan kebebasan rakyat, tidak lebih dari apa yang banyak diperjuangkan dan diusahakan, dengan darah nenek moyang kita yang diperjuangkan dari cakar para raja, yang dengan kekerasan telah merubah bangsa, merubah hukum dan dengan tangan yang kuat memegang mereka dengan ikatan.

Antara lain Inggris, dan Amerika Serikat, dengan ciri-ciri sebagai berikut :¹⁰⁴

1. Bersumber dari rasio manusia;
2. Liberalistic/individualistic;
3. Humanism yang antroposentrik (lebih dipusatkan pada manusia);
4. Pemisahan antara agama dan negara secara mutlak;
5. Freedom of religion dalam arti positif dan negative;
6. Ateisme dimungkinkan.

4. Konsep Negara Hukum Sosialis yang Diterapkan Pada Negara-Negara Komunis.

Di negara-negara komunis dikenal juga konsep yang menyerupai negara hukum, yang dikenal dengan *socialis legality*, jaminan hak-hak dan kebebasan politik para warga negara, dia melindungi pekerja, perumahan dan hak-hak serta

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

kepentingan jasmani perseorangan, kehidupan kesejahteraan, kesehatan kemuliaan dan reputasi mereka, hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar (USSR)¹⁰⁵

Dalam pasal-pasal USSR dijaminnya hak-hak asasi atau dasar warga negara sebagai contoh pasal 34, yang menjamin persamaan warga negara di depan hukum, pasal 36, mengakui keberadaan ras, bangsa dan suku dan pengakuan tersebut ditandai dengan tidak adanya diskriminasi. Pasal 39, hak-hak asasi warga dijamin dengan undang-undang dasar. Pasal 48, jaminan hak-hak politik dan sosial warga, seperti hak memilih dan dipilih, hak ikut serta dalam pelaksanaan dan control politik terhadap pemerintah dan sebagainya. Dan masih banyak lagi kalau kita mencermati perlindungan hak-hak asasi manusia dalam undang-undang dasar negara Uni Soviet.¹⁰⁶ Tipe *social legality*, Ini dianut oleh negara-negara sosialis-komunis dan pemikiran-pemikirannya dikembangkan oleh juris-juris seperti dalam forum ilmiah di warsawa (polandia). Perbedaan yang prinsip antara tipe *social legality*, dan Tipe *Rule of law* dapat ditelusurikan sebagai berikut.¹⁰⁷

Tipe Pertama, supremasi hukum (*supremacy of law*) dalam tipe *socialis legality*, "supremasi hukum" hanya selogan karena hukum tunduk pada kepentingan ideologi-politik sosialisme,. Sebaliknya dalam tipe negara *Rule of law*, supremasi hukum dijunjung tinggi sebagaimana ditegaskan dalam kongres Internasional Commission of Juris di New Delhi (1959) bahwa semua lembaga dan prosedur untuk melindungi hak asasi manusia dalam menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (*human dignity*) diletakkan dibawah hukum;

¹⁰⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Indonesia.*, *Op. Cit.*, hlm. 16.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

¹⁰⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi.* *Op. Cit.* hlm.146-145.

Tipe Kedua, Asas Legalitas (*Prinsiple of Legality*), meskipun dalam konstitusi negara-negara sosialis asas legalitas diatur dalam konstitusinya, tetapi dalam prakteknya, arti materil asas legalitas dikesampingkan, seperti pemberlakuan asas rektroaktif (peraturan berlaku surut) yang dipraktekan untuk menjustifikasi (pembenaran) kepentingan revolusi dan sosialisme. Sementara tipe *rule of law* asas legalitas merupakan spirit dari negara yang diperintah oleh hukum dan bukan oleh manusia (*government by law not bi man*). Asas legalitas tidak boleh dilanggar atau dikesampingkan, baik legalitas dalam arti formil maupun dalam arti materil.

Tipe Ketiga Kebebasan Hakim (*Independensi Judge*) pada tipe *socialis legality* meskipun diakui prinsip independensi hakim, sebagaimana tertulis baik konstitusi maupun intruksi-intruksi menurut sistem sosialis, namun prinsip independensi hakim selalu digandengkan dengan syarat hakim harus tunduk pada kebijakan negara (*staste policy*). Hal ini berbeda dengan asas kebebasan hakim (*independensi judge*) pada tipe *Rule of Law* yang meniscayakan bahwa hakim harus bebas dan tidak memihak (*imparsial*) dalam memutus perkara. Perkara hakim hanya tunduk pada hukum.

Tipe Keempat, Perlindungan hak asasi manusia (*Protection Human Rights*). Untuk masaalah ini, menarik apa yang diputuskan oleh *juris-juris socialis legality* pada Warsama Qulloqiu. Melindungi hak-hak politik dan kebebasan warga negara, melindungi hak untuk bekerja dan bertempat tinggal, maupun berkepentingan lainnya yang mempengaruhi hak perseorangan dan hak-hak

kebendaan warga negara merupakan satu yang esensial dari *socialis legality*, seperti Uni Soviet dengan Ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bersumber dari rasio manusia;
2. Komunis;
3. Ateis;
4. Totaliter;
5. Kebebasan beragama yang semu;
6. Kebebasan propaganda anti agama.

5. Konsep Negara Hukum Pancasila

Secara yuridis pancasila sebagai dasar filsafat negara tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV yang berbunyi:

“maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ke-Tuhanan yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Pancasila disebut sebagai dasar filsafat negara, *Philosofische Grouslag* dari negara mengandung konsekuensi bahwa dalam setiap aspek penyelenggaraan negara harus sesuai dengan nilai-nilai pancasila, hal ini meliputi segala peraturan perundang-undangan dalam negara, pemerintahan dan aspek-aspek kenegaraan yang lainnya.¹⁰⁸

Sebagai dasar filsafah Pancasila sangat mempengaruhi sistem ketatanegaraan yang ada. Olehnya itu Oemar Senoadji, menekankan bahwa perpaduan antara Indonesia dan unsur-unsur negara hukum, bahwa Negara

¹⁰⁸H Kaelan MS, *Filsafat Pancasila Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Paradigma, 2002), hlm. 60.

Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia dapat pula dinamakan sebagai Negara Hukum Pancasila. Beberapa ciri khas Negara Hukum Pancasila, yakni:¹⁰⁹

- a. Hak asasi sebagai unsur esensial negara hukum sesuai penghormatan martabat manusia (*human dignity*) ditekankan pada keseimbangan perlindungan kepentingan individu dan masyarakat. Inti ciri khas hukum Indonesia tercermin dalam hukum adat sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo, bahwa “struktur hukum adat” mengandung bahwa kepentingan individual selaras dengan kepentingan sosial;
- b. Kebebasan beragama sesuai dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa dijamin oleh konstitusi. Tetapi, sila ini dengan tegas menolak propaganda anti agama dan paham ateis sebagaimana di negara-negara barat. Di Barat, kebebasan beragama (*freedom of religion*) konotasinya negatif, artinya, orang bebas memeluk kepercayaan agamanya masing-masing, tetap bebas pula propaganda anti agama dan untuk tidak memeluk agama (*ateia*);
- c. Dengan tidak mengabaikan hak-hak sosial, ekonomi dan kultur, yang harus diakui dan diperkebangkan dalam suatu negara hukum, kehendaknya diperkenankan kebebasan berpikir dan berbicara (*free opinion and free press*), namun harus bertanggung jawab. Dalam tingkatan hukum nasional ada 5 (lima) tanggung jawab yakni: tanggung jawab atas keselamatan negara, kepentingan rakyat banyak, kepribadian bangsa, kesusilaan, dan pertanggungjawaban kepada Tuhan;
- d. Dalam keadaan darurat negara (*staatnoodrechts*), meskipun hak-hak asasi dapat dikesampingkan, tetapi penyimpangan itu jangan sampai melebihi dari yang diperlukan untuk menghadapi keadaan luar biasa. Konsekuensinya, keadaan darurat tersebut harus dikualifikasi dalam Hukum Tata Negara yang sah.

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, dalam disertasisnya yang berjudul “*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*” dengan merujuk asas Hukum Tata Negara Indonesia, yaitu asas demokrasi dan asas negara hukum dengan dasar negara pancasila. Dengan demikian, dari sudut pandang ajaran Yuridisme Pancasila, maka Negara Hukum Indonesia Ideal dapat disebut Negara Hukum Pancasila dengan ciri-ciri sebagai berikut:¹¹⁰

¹⁰⁹I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi.. .Op.Cit*, hlm.154.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 157.

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan masyarakat berdasarkan asas kerukunan nasional;
- b. Hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Gambaran Negara hukum pancasila dapat dilihat dalam, Batang Tubuh atau penjelasan UUD 1945 terdapat ketentuan-ketentuan negara hukum Pancasila sebagai berikut:¹¹¹

- a. Pembukaan UUD 1945 memuat dalam alinea pertama kata *perikeadilan*, dalam alinea kedua istilah *adil*, serta dalam alinea keempat perkataan-perkataan *keadilan sosial* dan *kemanusiaan yang adil*, semua istilah-istilah ini berlandaskan kepada pengertian hukum, kerana bukannya salah satu tujuan hukum ialah untuk mencapai keadilan, kemudian dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat ditegaskan:.. *maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu undang-undang dasar negara indonesia..* menganut paham konstitusionalisme atau sistem konstitusional, sebagai yang kita saksikan merupakan suatu prinsip yang khusus dari prinsip negara hukum;
- b. Batang Tubuh UUD 1945 menyatakan bahwa *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD* (psl. 4). ketentuan ini berarti bahwa presiden dalam menjalankan tugasnya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam UUD 1945 (pasal 9) mengenai sumpah Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi:.. *memegang teguh UUD dan menjalankan segala undang-undang dan*

¹¹¹Moh. Busyro Muqaddas, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 1992), hlm. 56-57.

*peraturannya dengan seluas-luasnya,, melarang Presiden dan Wakil Presiden menyimpang dari perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya, suatu sumpah yang harus dihormati oleh Presiden dan Wakil Presiden dalam mempertahankan asas negara hukum. ketentuan ini diperkuat lagi oleh pasal 27 UUD 1945 yang menetapkan: segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Pasal ini selain menjamin prinsip *equality before the law*, suatu hak demokrasi yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi hukum, suatu prasyarat langgengnya negara hukum;*

- c. Penjelasan UUD 1945, yang merupakan penjelasan otentik dan menurut hukum tatanegara Indonesia, penjelasan UUD 1945 itu mempunyai nilai yuridis dengan huruf bedar menegaskan: *Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat)*. Ketentuan terakhir ini dalam ketentuan Batang Tubuh UUD 1945.
- d. Bineka Tunggal Ika: kondisi masyarakat Indonesia yang sangat heterogen dengan berbagai latar belakang budaya, agama, kelompok sosial. Dalam kondisi masyarakat Indonesia seperti itu, etika politik yang dibutuhkan adalah yang dapat mempersatukan semua yang berbeda-beda itu. UUD 1945 pasal 27 ayat 1 telah menegaskan: *segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan*. Adalah sangat menentukan

dalam perlindungan konstitusional yang diberikan berbagai-bagai golongan masyarakat Indonesia. Di samping itu pasal 29 ayat 1 telah menyatakan pula: *Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.*

B. Pertumbuhan Dan Macam-Macam Demokrasi

1. Pertumbuhan Demokrasi

Konsep demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dan kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi seperti perang-perang agama yang menyusulnya.¹¹²

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*sity state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M. Merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena belangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negar kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang

¹¹²Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial. Op.Cit.*, hlm.10.

resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representatif demokrasi*).¹¹³

Demokrasi lahir di Athena¹¹⁴ yang sudah tentu untuk mengkaji demokrasi kita tidak luput dari sejarah tempat kelahiran demokrasi. Menurut J.H Rapar, bahwa sebelum Athena mengenal demokrasi. Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara (*city state*) Yunani kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 S.M) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat yang bertidak sesuai dengan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sekitar (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagipula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk, untuk mayoritas terdiri dari budak belian dan pedagang asungan

¹¹³*Ibid.*, hlm.4.

¹¹⁴**Athena** atau **Atena** adalah ibu kota negara Yunani. Dalam bahasa Yunani Modern (bahasa Dhimotiki) kota ini disebut Athina, sedangkan dalam bahasa Yunani Kuno dan bahasa Katharevousa disebut "Athena", bentuk jamak dari, naman Yunani Dewi Athena. Kota ini berpenduduk sekitar 700.000 jiwa namun bila dihitung dengan daerah metropolitannya, jumlah penduduknya adalah sekitar 3,5 juta jiwa. Athena juga menjadi pusat ekonomi, budaya, dan politik Yunani. Athena juga sering disebut sebagai asal dari peradaban barat karena berbagai pencapaian kebudayaannya pada abad ke-4 dan ke-5 dan membuatnya kaya akan berbagai bangunan, monumen, dan karya seni kuno. Salah satu yang paling terkenal adalah Akropolis yang menjadi salah satu bukti seni Yunani klasik. http://www.bbc.com/indonesia/majalah/2012/12/121228_budaya_athena. di akses tanggal 28 September 2016.

demokrasi tidak berlaku.¹¹⁵ Bentuk negara kota Athena ialah *monarki* kemudian *oligarki*. Pada saat yang mengang pemerintahan itu satu orang, bentuk negara disebut monarkhi. Istilah "*monarki*" berasal dari kata "*monios*" dalam bahasa Yunani yang berarti "satu" dan "*arkhein*" yang berarti "memerintah" sedangkan orang yang memerintah itu disebut "tirani" dan kata "*tyranos*". Sesudah kekuasaan para tirani berlalu, maka Athena mengenal pemerintahan oleh beberapa orang secara bersama-sama. Bentuk negara yang demikian itu disebut "*oligarkhi*" (kata "*oligarki*" dalam bahasa Yunani, berarti "beberapa". Atau dalam ide Plato mendudukan oligarki dalam urutan ketiga setelah aristokrasi dan timokrasi menurutnya adalah bahwa oligarki adalah antitesa dari demorasi. Dalam bentuk pemerintahan yang berlandaskan pada konsep demokrasi ini. Para penguasa negara menjadikan kehormatan dan kemuliaan sebesar-besarnya hanya untuk diri sendiri. Namun kehormatan pendewaan terhadap kehormatan dan kemuliaan bergeser pada kekayaan. Karena dalam timokrasi, pemerintahan kelas penguasa tertuju kepada kepentingan diri sendiri demi merai kemasyuhuran, kemuliaan dan kehormatan yang sebesar-besarnya, maka akibatnya segala kekayaan negara dikuasai dan dibagi-bagi diantara mereka untuk menunjang kepentingan mereka. Semakin lama kekayaan itu semakin menumpuk-numpuk di tangan perorangan. Lalu lahirlah para hartawan yang berkusa. Keinginan untuk menjadi termahsyur, termulia dan terhotmat telah berubah menjadi kaya dan semakin kaya, karena itu kekayaan identik dengan kekuasaan. Pendewaan kekayaan membuat semua orang berlomba-lomba menumpuk harta milik, sehingga mereka berbagi kedalam dua

¹¹⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka), hlm. 54.

golongan, yaitu, "kaya dan miskin" karena kekayaan menjadi ukuran, maka tentu saja yang kaya lebih dimuliakan daripada yang tidak berharta sekalipun yang miskin ini dengan kebaikan dan kebijakan. Plato mengatakan "*bilamana kekayaan yang dihargai didalam suatu negara, maka orang-orang yang baik dan bijak kurang dihargai daripada mereka yang kaya.*"¹¹⁶ Hal ini bertahan sampai sekitar 594 SM Solon, negarawan yang sangat bijak itu meletakkan dasar-dasar demokrasi. Para petani di bebaskan dari segala hutang mereka, sedangkan orang-orang Yunani yang telah dijadikan budak harus memperoleh kembali kemerdekaan mereka, setelah itu orang-orang Athena mengambil orang sebangsanya untuk dijadikan budak.¹¹⁷

UUD yang disusun, Solon, ia membagi warga negara Athena kedalam 4 kelas. Yaitu:

1. Warga negara kelas satu dan dua, dapat memangku jabatan *Archon* dan dengan demikian hanya merekalah yang dapat duduk di *Areopagus* adalah sidang para purnawirawan *Arhcon*, oleh sebab itu ia merupakan suatu lembaga yang paling disegani dan dihormati. Keanggotaan *Areopagus* adalah seumur hidup.
2. Warga negara kelas tiga, dapat mengakui jabatan *Madya* dan juga duduk di *Boule*, Yaitu dewan 500. *Boule* adalah sidang dari perwakilan keempat secara khusus dapat didengar suara mereka dalam sidang umum yang dikenal dengan nama *Ekklesia*.

Walaupun reformasi Solon tidak menggeser kedudukan para bangsawan dari kekuasaan politik Athena, sehingga pada hakekatnya bentuk negara Athena tetap *oligarkhi*, namun demikian politik Solon merupakan suatu ayunan langkah maju yang sangat penting menuju demokrasi. Yang paling utama yang patut ditengakan adalah Solon berhasil membentuk suatu perwakilan rakyat yang memperoleh hak

¹¹⁶ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment)*, Op.Cit., hlm. 87.

¹¹⁷ Frans Magnes Suseno, *Mencari Sosok Demokras* Sebuah Telaah Demokrasi Filosofis, Cetakan Pertama (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama), hlm. 35.

dan kuasa untuk mengangkat pejabat-pejabat negara, membuat undang-undang dan mengambil keputusan untuk berperan atau berdamai.¹¹⁸

Sesudah Hippias, tirani Athena yang terakhir, di tangkap dan diasingkan, Athena berubah menjadi negara demokrasi dibawah pimpinan Cleisthenes. Clesthenes mengembangkan pemikiran Solon dalam konstitusinya yang disusunnya. Agar asas-asas demokrasi itu dapat dipraktekan dengan baik maka Clesthenes berusaha memperkecil kekuasaan kaum bangsawan dan mencegah jangan sampai tiran-tiran berkuasa kembali di Athena. Clesthenes juga memperluas hak-hak warga negara dari golongan pedagang, pengusaha dan petani. Ekklesia semakin memiliki peranan yang penting dengan kekuasaan yang semakin besar. Boule harus menjadi pelaksana dari semua keputusan dan ketetapan yang telah diputuskan dan ditetapkan oleh ekklesia. Dewan *aeropagus* tetap ada namun pengaruh mereka semakin berkurang. Namun juga perlu dicatat bahwa kendati Elesthenes berhasil mengadakan berbagai perubahan besar dan pembaharuan penting dalam pemerintahannya tetap opera bangsawan dan orang-orang kaya. Wanita dan budak masih tetap tersisi tanpa memiliki hak apapun didalam demokrasinya itu. pembatasan terhadap wanita dan budak ini adalah sebagai usaha untuk mengantisipasi adanya tindakan anarkis.¹¹⁹

Sebagai negara demokrasi, Indonesia sudah maju selangkah dahulu demokratis. Menurut Harris G. Warren: demokrasi adalah sistem pemerintahan

¹¹⁸Abdul Aziz Hakim, *Distorsi., Op.Cit.*, hlm.88.

¹¹⁹*Ibid.*

yang dibentuk melalui pemerintahan umum untuk mengatur bersama atas dasar hukum yang berpihak kepada rakyat banyak.¹²⁰

C.F.Strong menyatakan bahwa:¹²¹

“keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern ini mempunyai peran yang penting dan berarti dalam suatu negara bangsa”. Bentuk lembaga perwakilan ini menurut John Stuart Mill adalah “merupakan pilihan bentuk pemerintahan yang ideal. Melalui lembaga perwakilan, persoalan yang kompleks dihadapi masyarakat akan mudah diselesaikan”.

Lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi pembentukan perundang-undangan, pengawasan.

2. Konsep Demokrasi

Konsep demokrasi merupakan salah satu dari berbagai aliran atau teori kenegaraan, politik maupun hukum. Hal ini menunjukkan bahwa dari sekian banyak teori, demokrasi mempunyai makna dan lingkup tersendiri dari sistem teori itu sendiri. Biasanya teori-teori tersebut lahir ketika akan mengkaji tentang sumber kedaulatan (*sovereignty*) hukum, Negara maupun politik. Misalnya Drs. C.S.T Kasncil, SH. Menyebutkan kedaulatan rakyat merupakan salah satu bagian dari teori ilmu pengetahuan hukum, disamping teori teokrasi, teori kedaulatan Negara dan teori kedaulatan hukum.¹²²

Pengertian demokrasi secara harafiah sudah tidak asing lagi hampir di sebagian besar umat manusia dimana-mana telah menghayatinya. Dengan

¹²⁰ Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. (Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional; Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 2015), hlm. 58.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Indonesia., Op. Cit.*, hlm. 178.

perkataan lain, demokrasi sudah bagian dari kebudayaan bangsa-bangsa di dunia sehingga berbicara mengenai pengertian demokrasi sesungguhnya tidak asing lagi bagi setiap warga masyarakat terutama kaum elit.

Pengetahuan tentang pengertian demokrasi yang bersumber pada pengertian termnya (*harafiah*) yaitu pemerintahan rakyat berasal dari bahasa Yunani-*demos* dan *kratia* berarti pemerintahan. Jadi *demokratia* (demokrasi) artinya "pemerintahan rakyat" hampir semua sumber yang menulis tentang demokrasi sama seperti yang dibaca dengan sumber berikut ini:¹²³

Arti demokrasi (umum): istilah demokrasi berasal pada dua kata Yunani, yaitu *demos* artinya rakyat dan *kretein* artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi adalah pemerintahan "dari rakyat untuk rakyat" atau "pemerintahan oleh mereka yang diperintah". Jadi demokrasi adalah suatu pola pemerintah dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikut sertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya. Rakyat memilih wakil-wakilnya dengan bebas dan melalui mereka ini pemerintahannya. Disamping itu dalam negara dengan produk jutaan, para warga negara mengambil bagian juga dalam pemerintahan melalui persetujuan dan kritik yang dapat diutarakan dengan bebas khususnya dalam media masa.

Menurut tafsir R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap*", perkataan demokrasi bermaknanya adalah cara

¹²³ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)* Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993), hlm. 5.

memerintah oleh rakyat. Ditinjau lebih dalam lagi pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut "*autokratie*" atau "*oligarcie*", yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat. Cara pemerintah yang bagaimanakah yang masuk dalam demokrasi itu? menurut M. Durverger di dalam bukunya *les Regimes Politiques*", maka dalam artian demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintah dimana golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisa. Artinya suatu sistem perintah negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.¹²⁴

Disamping itu ada beberapa hal yang bisa diartikan dalam mendefinisikan demokrasi antara lain:¹²⁵

1. Sumber kekuatan dan keabsahan kekuasaan para penyelenggara Negara yang berasal dari kehendak rakyat;
2. Jumlah orang kecil yang tampil sebagai penyelenggara Negara patut menyadari bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari Negara yang bersumber dari keinginan/ aspirasi rakyat banyak dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat;

¹²⁴Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial. Op.Cit.*, hlm.12.

¹²⁵ *Ibid.*

3. Partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan Negara secara langsung ataupun tidak langsung, sesungguhnya merupakan modal utama bagi keberhasilan pelaksanaan kekuasaan negara (oleh rakyat);
4. Lembaga perwakilan hasil pemilihan rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi/keinginan rakyat disamping sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan Negara/kepentingan rakyat;
5. Media masa juga harus dipandang sebagai sarana rakyat untuk menyalurkan kehendak kepada penyelenggara Negara dengan selalu berpegang kepada kode etik jurnalistik yang berlaku.

Pada proses demokrasi kita sering mengalami dua sistem yang berkembang dan menjadi konsep untuk menilai demokrasi yang di jalankan oleh sebuah negara yakni:¹²⁶

1. Demokrasi yang dijalankan secara langsung (Direct Democracy).

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai dengan abad ke-3 SM. Merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*)¹²⁷ yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayah

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Pertama Jakarta: PT. Gramedia, 1983, hlm. 53,

terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk penduduk sekitar (300.000) penduduk dalam satu negara kota.

2. Demokrasi yang dijalankan dengan cara tidak langsung (*Indirect Democracy*).

Demokrasi tidak langsung atau perwakilan (*indirect democracy*) yang dilaksanakan pada zaman modern selama ini hampir seluruh negara dalam konstitusinya menganut asas kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan tidak terkecuali negara indonesia. hal ini dilaksanakan merupakan tuntutan zaman seiring dengan berkembangnya negara-negera di dunia yang semakin besar dan jumlah penduduknya yang semakin banyak sehingga demokrasi tidak langsung (perwakilan) menjadi pilihan yang tepat baik ditinjau dari efektifitas maupun efisien walaupun disadari juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan tertentu,¹²⁸

3. Macam-Macam Demokrasi

Kita kenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlemnter, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "*government or rule by the people*". Kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kretein* berarti kekuasaan/berkuasa.¹²⁹ Demokrasi yang berfariasi ini mempengaruhi sistem ketata negaraan dan sistem politik maupun pola kehidupan masyarakat sesuai

¹²⁸ Zulkarnaen Nurdin, *hubungan Partai Politik dengan Wilayah di Lembaga Perwakilan, dalam Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning. Vol. 2 No. 3* Pekan baru: Oktober 2001, hlm. 71.

¹²⁹ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 107,

karakter demokrasi tersebut, untuk lebih jelas menjelaskan apa yang terkandung dalam isi demokrasi tersebut, yaitu:

a. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaan dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi (*constitutional government*). Jadi *konstitusional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government*.¹³⁰

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sarjana Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut: "manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menggunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*power tends corrup, bat absolute power corropts absolutely*).¹³¹

b. Demokrasi Perwakilan

Pertumbuhan negara bangsa dengan jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, telah memunculkan berbagai kompleksitas persoalan yang dihadapi suatu negara sehingga melahirkan demokrasi moderen dengan adanya

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 51.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 107.

lembaga perwakilan.¹³² C.F. Strong menyatakan bahwa keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern ini, adalah penting dan berarti dalam suatu negara bangsa. Bentuk lembaga perwakilan ini Jhon Stuart Mill merupakan pilihan bentuk pemerintahan yang ideal. Melalui lembaga perwakilan, persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat akan dapat diselesaikan. Lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi undang-undang (termasuk menetapkan APBN), fungsi pengawasan dan fungsi sebagai sarana pendidikan politik. Fungsi-fungsi ini dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi modern yang dewasa ini diikuti oleh sebagian besar negara-negara di dunia.¹³³

c. Demokrasi Partisipatoris

Tuntutan demokrasi partisipatif¹³⁴ dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam pengambilan keputusan publik telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Di Indonesia yang menganut sistem demokrasi wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik ini, telah menjadi bagian tak terpisahkan dalam proses berdemokrasi di Indonesia,

¹³² Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang Studi tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan UU di Era Reformasi*, Desertasi (Jakarta: Universitas Indonesia), hlm. 17.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ Kelahiran konsep partisipasi dalam konsep demokrasi sehingga memunculkan “*participatory democracy*” ini, nampaknya tidak terlepas dari adanya gerakan *ew selft*” yang memunculkan “*legitimation crisis*” pada akhir dewasa 1960 an. Gerakan “*New Selft*” yang memunculkan gerakan *democracy patisipatory* ini adalah *the main center-models on the selft to the legal democracy*, legal demokrasi bertumpu pada *premis pluralis theory of politics* yang mengacu pada teoro *overlooded government*, sedangkan *demokrasi Partisipatory* bertumpu pada premis Marxist yang mengacu pada teori *letimation cricris*. Dafid Held, dalam Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang Studi tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan UU di Era Reformasi*, Desertasi (Jakarta: Universitas Indonesia), hlm. 20.

dan terasa lebih meningkat terutama setelah bergulirnya gerakan demokrasi 1998.¹³⁵

d. Demokrasi Presidensial

Demokrasi atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensial, sistem ini menjadi ciri atau kreteria daripada penggolongan atau klasifikasi tipe-tipe demokrasi modern, dimana sifat hubungan antara badan-badan, atau organ-organ yang memegang kekuasaan daripada negara tersebut. Terutama bagaimanakah sifat hubungan antara badan legislatif, yaitu badan yang memegang kekuasaan perundang-undangan, ini biasanya adalah badan perwakilan rakyat, dan badan eksekutif, yaitu badan yang memegang kekuasaan pemerintahan, atau badan yang melaksanakan peraturan-peraturan negara, atau disebut juga pemerintah. Di dalam sistem ini sifat hubungan antara kedua badan tersebut dapat dikatakan tidak ada, jadi secara prinsipil bebas, sebagaimana di kehendaki oleh Montesquieu yakni: Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif itu dipandang oleh suatu badan atau organ yang didalam menjalankan tugas eksekutifnya itu tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat ini menurut ide trias politka Montesquieu memegang kekuasaan legislatif jadi bertugas membuat peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian demikian juga halnya anggota-anggota dan perwakilan rakyat, pimpinan daripada badan

¹³⁵ Sebenarnya pertama kali pemerintah mencanangkan wacana perlunya partisipasi rakyat dalam pembangunan Indonesia telah dimulai sekitar tahun 1981, akan tetapi partisipasi oleh pemerintah pada saat itu dipahami sebagai kemauan rakyat untuk mendukung program-program pemerintah yang dirancangkan dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah. Pemahaman partisipasi model ini menentukan adanya subordinasi subsistem oleh suprasistem dan bahwa subsistem adalah suatu bagian yang pasif dari sistem pembangunan nasional . *Ibid.*

eksekutif ini di serahkan kepada seseorang yang dalam hal pertanggung jawaban yang sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, pimpinan daripada badan eksekutif ini di serahkan kepada seseorang yang dalam hal bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak usah melalui badan perwakilan rakyat. Jadi dengan demikian kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat.¹³⁶

e. Demokrasi Parlementer

Jika selama revolusi kemerdekaan diterapkan dua sistem presidensial dan parlementer, maka pada era ini ditandai dengan keberadaan sistem parlementer sepenuhnya sistem parlementerisme juga diterapkan masa Indonesia menjadi negara federal (Republik Indonesia Serikat/RIS) yang berdasarkan konstitusi RIS 1949 dan ketika Indonesia kembali menjadi negara kesatuan yang berdasarkan UUDS 1950. Meski kedua konstitusi itu mengatur sistem parlementer, tetapi terdapat beberapa perbedaan, diantaranya, yaitu:

1. Dalam kondisi RIS 1949, menteri-menteri tidak boleh menjadi anggota parlemen, sementara dalam UUDS 1950, menteri dapat menjadi anggota parlemen.
2. Dalam konstitusi RIS 1949 tak ada ketentuan yang mengatur Presiden dapat membubarkan parlemen, sedangkan yang dalam UUDS 1950. Ada ketentuan Presiden berhak membubarkan Parlemen.

Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi diantara badan-badan yang diserahkan kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, dapat saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.

¹³⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketuju (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 284-249.

Didalam sistem ini ada hubungan yang erat antara badan eksekutif dengan badan legislatif, atau parlemen, atau badan perwakilan rakyat tugas kekuasaan eksekutif disini diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau dewan menteri. Kabinet ini bertanggung jawabkan kebijaksanaannya, terutama dalam lapangan pemerintahan kepada badan perwakilan rakyat, yang menurut ajaran trias politika Montisquieu disertai tugas memegang kekuasaan perundang-undangan atau kekuasaan legislatif.¹³⁷ Dalam sistem Parlemerter Pertanggung jawaban ini tidak berarti bahwa badan eksekutif harus mengikuti segala apa yang dikehendaki oleh badan perwakilan rakyat; tetapi kabinet masi mempunyai kebebasan dalam menentukan kebijaksanaannya, terutama mengenai langkah-langkah pemerintahannya. Jadi pokoknya kabinet masih mempunyai kebebasan dalam inisiatif. Hanya saja dalam tindakan-tindakannya mereka bertanggung-jawab kepada kepada badan perwakilan rakyat atau parlemen, yang berarti bahwa mereka setiap waktu atau setiap kali dapat dimintai pertanggung-jawaban tentang kebijaksanaannya oleh badan perwakilan rakyat.¹³⁸

Oleh karena kabinet itu bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, maka sudah barang tentu bertanggung-jawab itu kebanyakan akan diterima baik oleh badan perwakilan rakyat, jika kebijaksanaan pada umumnya dari kabinet itu sesuai dengan yang dikehendaki oleh mayoritas di dalam badan perwakilan rakyat. Dan kebijakan yang demikian itu pada umumnya dapat diharapkan akan mendapatkan penerimaan baik oleh mayoritas dalam badan perwakilan rakyat, atau

¹³⁷ Soehino, *Ilmu Negara, Ibid.*, hlm. 249-250.

¹³⁸ Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Govenance dan Korupsi di Daerah*, Cetakan Pertama (Jakarta: Total Media, 2011, hlm. 32.

dalam pembentukan kabinet itu telah diusulkan terlebih dahulu duduknya orang yang bersama-sama merupakan mayoritas di dalam parlemen.¹³⁹

f. Demokrasi Nasional

Demokrasi nasional merupakan konsep yang lahir dan berkembang di sebuah negara yang berdasarkan pada sistem dan tatanan sosial yang terbentuk dalam sebuah negara yang sudah diyakini dan dapat dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan oleh negara tersebut. Dalam konteks negara Indonesia demokrasi nasional adalah merupakan demokrasi yang lahir dan ditetapkan dalam konstitusi dan dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila yang sudah menjadi sumber dari segala sumber kehidupan baik politik, hukum maupun kehidupan sosial.

Beberapa nilai pokok dari demokrasi nasional cukup jelas dalam UUD 1945. Selain itu UUD 1945 menyebutkan secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu yang dicantumkan dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara secara nasional yaitu:¹⁴⁰

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka;
2. Sistem konstitusional yang dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Berdasarkan dua istilah "*rechtsstaat*" dan "sistem konstitusional" maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD 1945 ialah demokrasi *konstitusional*. Di samping itu

¹³⁹Soehino, *Ilmu Negara, Ibid.*, hlm. 250.

¹⁴⁰Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.Cit.*, hlm. 51,

corak khas demokrasi Indonesia yaitu: kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, muatan konstitusional ini menjadi salah satu langkah menjalankan sistem demokrasi konstitusional.

Sebagai cita-cita bersama yang telah di muat baik dalam Pancasila maupun dalam pembukaan UUD 1945. Merupakan kesepakatan (*konsensus*) yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman moderen pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*konsensus*), yaitu:¹⁴¹

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general aseptance of the same philosophy of government*)
2. Kesepakatan tentang *the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (the basic of government)*
3. kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatatnegeraan (*the form of institusions and procedurs*).

Proses berdemokrasi dalam substansinya dapat juga dimetaforakan sebagai dialog yang terbuka dan fair sebagai manifestasi terbukanya ruang partisipasi masyarakat sebagai pemilik kedaulatan yang sah. Dialog utama dari demokrasi itu mencakup bahwa manusia sebagai makhluk politis. Artinya, di satu sisi manusia adalah makhluk yang secara alamiah terdorong untuk membentuk suatu komunitas hidup bersama, yakni komunitas politis. Sebagaimana dikemukakan Aristoteles dalam buku klasiknya *Nicomachean Ethics* dan klaim *Politics*.¹⁴² Hal ini penting untuk menjamin keberadaan manusia itu sendiri, sekaligus untuk mengembangkan kebudayaannya.

¹⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Indonesia Yang Demokratis*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepniteraan Mahkamah Konstitusi), hlm.7.

¹⁴² Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, Terjemahan Benyamin Jowett (Oxford University Press, 1921), hlm. 26-30.

C. Hubungan Antara Negara Hukum dan Demokrasi

Negara hukum dan demokrasi adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut 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. Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat begitu eratnya tali-menali antara paham negara hukum dan kerakyatan demokrasi.¹⁴³ Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi.¹⁴⁴

Terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpuh pada konstitusi yang kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi.

¹⁴³ Ellydar Chaidir Chaidar, *Negara Hukum Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 90-91.

¹⁴⁴ <http://manaluumron.blogspot.co.id/2016/02/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>. Akses tanggal 28 Maret 2017.

Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional. Dalam Teori Negara Hukum yang mempunyai kekuasaan tertinggi adalah Negara dalam suatu negara hukum, namun negara menghargai kesamaan kedudukan di depan hukum untuk semua warganya dan hukum atau konstitusi merupakan sumber dari hak asasi manusia harus dilindungi agar menjadi terang, sedangkan dalam teori demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari konsep ini, dengan kata lain, negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturaturan hukum akan kehilangan bentuk arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Sehingga Menurut Franz Magnis Suseno.”demokrasi yang bukan Negara hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan carah paling aman untuk mempertahankan kontrol atas Negara hukum”. Dimanapun di belahan dunia ini, tak satupun negara yang sudah mengklaim sebagai negara modern, mau tak mau harus mengembangkan ide-ide tentang nilai-nilai hukum dan demokrasi. Di negara-negara eropa konsep negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, utamanya perkembangan terhadap legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum (*rehetmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil, sehingga kepada pemerintah disertai tugas dan tanggungjawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Akhirnya kepada pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar yang cenderung

melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) dengan disertai ruang kebijakan yang longgar berupa *fries emerssen*.¹⁴⁵

Guna menghindari agar penggunaan kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies emersen*) tersebut tidak disalahgunakan dan tetap berada dalam batas-batas hukum, maka kehadiran dan perturan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu asas penting di Negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas ini adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan sesuatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.¹⁴⁶

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dengan gagasan negara hukum (*het democratish ideal en het rehetsstaat idea*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut penyelenggaraan kenegaran dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.¹⁴⁷ Menurut Sahran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet intergral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat

¹⁴⁵ SF. Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia*, Desertasi, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 2001 hlm. 22.

¹⁴⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Reviw*, Yogyakarta: UII Press, 2015, hlm. 19.

¹⁴⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 68-69.

berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikinya konstitutif.¹⁴⁸

Hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar-dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Ide negara hukum telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the Law*", Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.¹⁴⁹ Penerapan asas legalitas menurut Indroharto, akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kesamaan perlakuan. Sehingga Ni'matul Huda mengatakan, secara teoritis dan yuridis asas legalitas tersebut dasarnya dapat diperoleh badan atau pejabat melalui *atributif (legislator)*, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Di Indonesia

¹⁴⁸ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 3-4. Lihat Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi...*, *Op.Cit.*, 20.

¹⁴⁹ George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York Chicago San Fransisco Toronto London; Holt, Rinehart and Winston, 1961), hal. 35-86 dan 88-105.

asas legalitas merupakan atributif tersebut pada tingkat pusat sumbernya dapat diperoleh (berasal) dari (MPR) berupa UUD dan DPR bersama-sama pemerintah berupa undang-undangan, sedangkan atributif yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah yang sumbernya dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah peraturan daerah.¹⁵⁰

Mungkin tampak bahwa cita-cita demokrasi diwujudkan dengan sempurna jika bukan hanya pembuatan undang-undang tetapi juga pelaksanaannya (eksekutif dan yudikatif) sepenuhnya demokratis. Namun demikian satu pengkajian lebih dekat menunjukkan bahwa kenyataannya tidak demikian. Karena pelaksanaan menurut definisinya semata adalah pelaksanaan hukum, maka pengorganisasian kekuasaan eksekutif harus menjamin legalitas pelaksanaan. Fungsi eksekutif dan yudikatif harus sesuai mungkin dengan hukum yang dibuat oleh organ legislatif. Apabila pembuatan undang-undang adalah demokratis, dan itu berarti pembuatan undang-undang itu mencerminkan kehendak rakyat, maka semakin demokratis pelaksanaannya semakin sesuai dengan postulat legalitas. Apabila penyelenggaraan ini diserahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan dari lembaga-lembaga ini, maka pengorganisasian semacam itu akan sepenuhnya demokratis. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur materiil negara hukum, disamping masalah kesejahteraan rakyat. Yang jelas bahwa setiap negara dan setiap pemerintahan moderen pada akhirnya berbicara tentang rakyat. Rakyat menjadi titik sentral, karena rakyat di

¹⁵⁰ Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi,.. *Op.Cit*, hlm. 21

satu negara adalah pemegang kedaulatan dan dengan kedaulatan tersebut bersumber kekuasaan.¹⁵¹

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.

Untuk menentukan apakah sebuah negara itu demokratis atau tidak, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi. Diantaranya adalah adanya proteksi konstitusional terhadap hak warga negara, serta adanya kekuasaan peradilan yang bebas dari campur tangan lembaga dan pihak manapun. Selain itu, mekanisme demokrasi itu sendiri sangat erat hubungannya dengan sistem politik suatu negara,¹⁵² bahkan para pakar ilmu hukum dan politik mengasumsikan hubungan antara hukum dan politik itu ibarat dua sisi mata uang, yakni saling terkait dan saling berpengaruh satu sama lain, karena hukum dalam arti undang-undang adalah produk politik.¹⁵³ Soemantri Martosoewigjono menggambarkan hubungan antara hukum dan politik, seperti rel dan lokomotif, di mana hukum diibaratkan

¹⁵¹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demorasi.... Op.Cit*, hlm. 161

¹⁵² Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm 10.

¹⁵³ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hlm 2.

sebuah rel, sedangkan kekuasaan itu adalah lokomotifnya, sehingga sudah sewajarnya apabila kekuasaan itu selalu berjalan di atas rel hukum, dan dapat dibayangkan bagaimana jika kekuasaan itu berjalan di luar rel yang telah disediakan. Hukum itu sendiri merupakan norma sekaligus seperangkat aturan untuk menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban manusia. Selain itu, hukum juga dijadikan sebagai rambu pembatas bagi kekuasaan (politik) agar kekuasaan yang dipergunakan tidak bersalahguna, tanpa batas dan sewenang-wenang. Karena begitu eratnya hubungan antara hukum dengan kekuasaan, Prof. Mochtar Kusumaatmadja mendiskripsikan hubungan antara keduanya dengan “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”.¹⁵⁴

Demikian pula halnya dengan “Negara” yang pengertiannya lebih kompleks dibanding “Hukum” karena negara itu merupakan fenomena dengan banyak segi: yuridis, historis, ekonomi, politik dan sebagainya.

Dengan mengenyampingkan definisi tersebut, kita dapat melihat bahwa dalam suatu Negara Hukum terdapat pembatasan kekuasaan. Negara tidak maha kuasa, negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang.¹⁵⁵ Sejak zaman Aristoteles orang telah mencari arti hakiki dari negara hukum. Aristoteles memberi arti kepada negara hukum dengan mengaitkannya kepada “*polis*” yakni suatu wilayah kecil seperti kota yang berpenduduk sedikit dimana semua urusan negara dilaksanakan dengan dasar musyawarah. Menurut pemikiran Aristoteles bahwa

¹⁵⁴ Lili Rasyidi, *Teori dan dasar-dasar Filsafat hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung hlm. 75.

¹⁵⁵ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 3.

suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi.

Menurutnya, ada tiga unsur dari pemerintah berkonstitusi, yakni:

1. pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
2. pemerintahan dilaksanakan menurut hukum berdasarkan ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konvensi dan konstitusi;
3. pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan dan tekanan.¹⁵⁶

Perlawanan terhadap absolutisme yang melahirkan raja-raja serta memiliki kekuasaan mutlak pada abad pertengahan, akhirnya bermuara pada munculnya gagasan negara hukum. Perlawanan terhadap absolutisme itu tertuju pada:

- a. Manusia harus dianggap sebagai subjek yang mempunyai nilai dan lingkungan hak-hak tersendiri yang harus diakui oleh negara;
- b. Kekuasaan raja harus terbatas, karena tidak boleh mutlak karena kekuasaan yang mutlak hanya akan menimbulkan kesewenang-wenangan terhadap warga negara.

Kedua unsur tersebut dirumuskan dalam suatu piagam, yaitu hak-hak asasi manusia dan kekuasaan raja yang terbatas dan diatur oleh hukum konstitusi.

Dengan timbulnya konstitusi pertama itu, timbul pula gagasan Negara Hukum.¹⁵⁷

Pengertian negara hukum dapat kita pertentangkan dengan negara kekuasaan yang memiliki ciri:

1. Outoritarisme, yakni suatu paham yang menolak pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat, walaupun pertanggung-jawaban dilakukan sifatnya hanyalah semu, karena rakyat takut mengeluarkan pendapat dan tidak ada kebebasan.

¹⁵⁶ Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakannya di Indonesia*, Grafitri Budi Utami, Bandung, hlm. 25.

¹⁵⁷ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 20.

2. Totalitarisme, yakni suatu paham kekuasaan yang ingin menguasai seluruh (total) kehidupan manusia dalam masyarakat dan kebudayaan, sehingga tidak ada kebebasan pribadi bagi setiap warga negara. Dalam totalitarisme ini manusia untuk negara bukan negara melayani manusia.¹⁵⁸

Seorang sarjana Jerman F.J.Stahl pada tahun 1978 memperkenalkan konsep negara hukum dalam arti luas dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Negara hukum itu bukan hanya negara yang mempertahankan tata hukum;
- b. Negara hukum itu bukan hanya melindungi hak-hak asasi manusia secara statis;
- c. Negara hukum mempunyai cara dan watak yang dinamis yang mengatur jalan dan batas-batas kegiatannya;
- d. Dinamika dan kegiatan mengarah kepada tujuan tertentu, yaitu menetapkan secermat-cermatnya dan menjamin sekuat-kuatnya lingkungan kebebasan warga negara menurut cara hukum;
- e. Tugas kesusilaan negara hukum tidak boleh bersifat campur tangan secara etika, secara akhlak dalam suasana hak dan kebebasan warga negara.¹⁵⁹

Berdasarkan ciri-ciri konsep negara hukum dari F.J Stahl tersebut, dapat disimpulkan bahwa negara hukum konsep Stahl adalah sebagai berikut:

1. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu (Trias Politika);
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan;
4. Adanya peradilan administrasi negara dalam perselisihan.¹⁶⁰

Dalam konferensi di Bangkok pada tanggal 15-19 Februari 1965, *International Commission of Jurist* menentukan adanya 5 (lima) syarat yang harus dimiliki oleh suatu negara demokrasi atau *Representative Government* yaitu suatu pemerintahan yang berdasarkan atas sistem perwakilan yakni:

1. Adanya proteksi konstitusional;
2. Adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Adanya pemilihan umum yang bebas;

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 20.

¹⁵⁹ F.J. Stahl, *Staat und rechtslehre II*, hlm. 137, terpetik dari O. Notohamidjojo, *Ibid.*, hal.24.

¹⁶⁰ Oemar Seno Adji, *Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, terpetik dari S.T. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 44.

4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
5. Adanya pendidikan *civics*.¹⁶¹

Sementara itu Amien Rais¹⁶² mencatat tak kurang dari 10 (sepuluh) kriteria demokrasi yang harus dipenuhi oleh suatu negara apabila hendak disebut sebagai negara demokrasi:

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan, melalui wakil rakyat yang dipilih langsung;
2. Rakyat dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan;
3. Persamaan di depan hukum tanpa diskriminasi, di mana *rule of law* merupakan pijakan bagi negara demokrasi;
4. Distribusi pendapatan secara adil;
5. Kesempatan pendidikan yang sama;
6. Empat macam kebebasan, yakni kebebasan mengeluarkan pendapat; kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama;
7. Ketersediaan dan keterbukaan informasi;
8. Mengindahkan *fatsoen* atau tata krama berpolitik;
9. Kebebasan individu yakni hak untuk hidup secara bebas dan memiliki *privacy*;
10. Semangat kerja sama.

Selain memiliki berbagai macam hak dalam demokrasi tersebut diatas, warga negara juga harus menyadari bahwa mereka juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus diembannya dengan baik, misalnya kewajiban membayar pajak, kewajiban taat pada peraturan, bela negara dan sebagainya, sehingga apabila setiap warga negara telah menyadari segala hak dan kewajibannya, maka cita-cita sebagai negara yang demokratis akan dapat terwujud. Hubungan antara Negara Hukum dan Demokrasi memiliki keterkaitan yang erat. Dimana syarat dan unsur dalam sistem demokrasi, seperti misalnya perlunya pembatasan kekuasaan melalui hukum dasar yakni konstitusi, juga merupakan bagian dari konsepsi

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 43.

¹⁶² Amien Rais, Pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta, 1986, hlm. Xvii-xxv.7

negara hukum. Demokrasi mempunyai prinsip kemerdekaan dan kebebasan, maka agar demokrasi itu tidak melahirkan kemerdekaan dan kebebasan yang tanpa batas, maka diperlukan hukum sebagai rambu bagi negara demokrasi. Sedangkan Negara Hukum itu sendiri adalah suatu negara yang apabila tindakan pemerintah dan rakyatnya berdasarkan atas aturan hukum yang berlaku.

BAB III

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DI NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS

A. Pengertian dan Macam-Macam Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan.

1. Pengertian Partisipasi Masyarakat

Istilah partisipasi¹⁶³ berasal dari bahasa Inggris, yaitu *participation*, yang berarti pengikutsertaan. Dalam bahasa, kata partisipasi berarti, perihal turut berperan serta, keikutsertaan, atau peran serta. Secara sederhana partisipasi dapat dipahami sebagai suatu peran serta atau keikutsertaan dalam suatu kegiatan tertentu. Menurut *Henk Addink*, partisipasi adalah keterlibatan aktif anggota kelompok dalam suatu proses dalam kelompok.¹⁶⁴ Sedangkan menurut *Briyan* partisipasi adalah peran serta dalam proses administratif dengan menambahkan kegiatan peran serta dalam proses administratif dalam proses implementasi sehingga individu dan kelompok dapat mengejar kepentingan yang bertentangan dan bersaing memperebutkan sumber daya yang langka. Sedangkan *Korten* dalam *Khirul Muluk* menjelaskan istilah masyarakat yang secara populer merujuk

¹⁶³ Partisipasi diartikan pengambilan bagian (didalamnya) keikutsertaan, peserta penggabungan diri menjadi peserta, *dalam kamus ilmiah Populer*, Pius A Aprianto & dahan AL Barry, (Surabaya Arkola), hlm. 585. Sedangkan dalam kamus Bahasa Indonesia Partisipasi diartikan sebagai ada keikutsertaan, mengawasi mengontrol dan mempengaruhi masyarakat dalam suatu keinginan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi perencanaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2001, hlm. 831.

¹⁶⁴ Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan. (Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional; Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 2015), hlm. 7.

pada kelompok orang memiliki kepentingan bersama.¹⁶⁵ Kepentingan yang untuk melibatkan secara aktif dan suka rela, terlibat atas dasar kesadaran atau keterlibatan atas dasar bahwa mereka merasa berhak untuk terlibat.

Partisipasi masyarakat juga diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individu atau kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan.¹⁶⁶ Mas Achmad Santoso menambahkan bahwa pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas.¹⁶⁷ Sementara mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, Jazim Hamidi, dkk, mendefinisikan partisipasi sebagai atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan mempengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan Perda mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi Peraturan Daerah.¹⁶⁸ Selanjutnya ada beberapa konsep partisipasi, yaitu:

1. Partisipasi sebagai kebijakan, adalah konsep yang memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek dalam pembentukan Peraturan Daerah;
2. Partisipasi sebagai strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Daerah bersama DPRD;
3. Partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah sebagai pelayan rakyat/untuk mengetahui keinginan rakyat;
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa, konsep yang melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas letak kepercayaan dan kerancuan dalam masyarakat.

¹⁶⁵ Mahendra Putra Kurnia dkk. *Peoman Naskah Akademik PERDA Partisipasi*. Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kreasi Total Media), hlm. 39.

¹⁶⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Cetakan Pertama (Jakarta: Rajawali Pres), hlm. 282.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif* (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2008), hlm. 48.

Dilain pihak, Bank Dunia memberi batasan partisipasi masyarakat sebagai:¹⁶⁹

1. Keterlibatan masyarakat yang terkena dampak pengambilan keputusan tentang hal-hal yang harus dikerjakan dan cara mengerjakannya;
2. Keterlibatan tersebut berupa kontribusi dari masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan yang telah diputuskan.
3. Bersama-sama memanfaatkan hasil program sehingga masyarakat mendapatkan keuntungan dari program tersebut.

Keterlibatan masyarakat berhubungan langsung dengan kondisi sosial dimana keputusan pembuat peraturan harus menjelaskan terkait dengan apa yang akan diatur dalam materi peraturan baik secara tertulis maupun lisan, masyarakat mempunyai argumen yang bisa dijadikan sandaran kepentingan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, sehingga antara masyarakat dan pembuat peraturan tidak bertolak belakang dalam menetapkan peraturan yang mengikat tersebut.

Partisipasi dalam konteks politik hukum, menurut *Saifuddin*, ini pada dasarnya jaminan yang harus diberikan pada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan ditangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris.¹⁷⁰ Partisipasi politik merupakan bagian terpenting dalam kehidupan politik suatu negara terutama di negara-negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi. Dalam hal ini partisipasi politik merupakan salah satu indikator utama, artinya suatu negara bisa disebut sebagai negara demokrasi jika pemerintahan yang berkuasa memberi kesempatan yang

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Saifudin, *Partisipasi Publik,..... Op. Cit.*, hlm. 93.

seluas-luasnya kepada warga negara yang berpartisipasi dalam kegiatan politik. Sebaliknya warga negara yang harus memperlihatkan tingkat partisipasi politik yang cukup tinggi. Hal ini untuk menemukan hasil baik sesuai dari aspirasi masyarakat.

Dalam konteks penyusunan peraturan perundang-undangan maupun Peraturan Daerah, partisipasi masyarakat sebenarnya adalah untuk memberdayakan masyarakat sebagai pemangku kepentingan yaitu yang *pertama* masyarakat di daerah mendapat kesempatan luas dan akses untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi di daerah yang menjadi haknya dan mengetahui dan memahami kewajiban dan tanggung jawabnya sebagai warga negara atau warga masyarakat di daerah. *Kedua*, selaku pemangku kepentingan mendapat kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya didalam melakukan fungsi pengawasan publik.

Partisipasi masyarakat dalam urusan Peraturan Undang-Undang atau Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maksudnya dapat dilakukan melalui, rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Ini di mulai dari penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah sehingga hasil produk pembentukan peraturannya mencapai kualitas produk yang baik.

Jadi berdasarkan pendapat yang dikembangkan diatas dan ketentuan pasal tersebut diatas dapat diketahui bahwa, partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah adalah peran sertra masyarakat yang mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dari tahap awal sampai akhir dan mempunyai kewajiban untuk mengikuti undang-undang dan perda pada saat di keluarkan atau disahkan oleh lembaga yang berwajib melalui Lembaran Negara di tingkat pusat dan Lembaran Daerah di tingkat daerah.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah merupakan pegejewentahan nilai-nilai demokrasi yang ikut melibatkan rakyat berpartisipasi dalam menentukan keadilan secara konstitusional. Sebagai pemegang kedaulatan konstitusional, keterlibatan rakyat dalam pembentukan peraturan daerah sangat penting, selain melakukan pengawasan dan memberikan kritik juga memberikan saran atau masukan-masukan konsepsi kepada lembaga atau pejabat yang berwenang mengenai apa yang dibutuhkan masyarakat untuk diatur.

Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dan wakil rakyat dalam memberikan pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakat dan apa yang harus dilakukan oleh masyarakat untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawabnya. Dalam hal ini, menjadi keharusan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, terutama aparat birokrasi memberikan ruang yang cukup bagi pemberdayaan masyarakat guna mengembangkan dan meningkatkan peran aktifnya di dalam

mendukung persiapan, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah.

Tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan presepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interes*), dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interes groups*) para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat itu, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stakeholder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Disamping itu, partisipasi masyarakat juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuatan dan kedaulatan.¹⁷¹

2. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan hal yang diharuskan dalam negara demokratis, pengikutsertaan masyarakat sebagai implementasi pengawalan dalam menentukan hak-hak dalam menentukan proses perencanaan peraturan demi untuk kehidupan bangsa atau sebuah daerah. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah merupakan bentuk dari partisipasi yang mengarahkan pada kepentingan yang mereka inginkan. Dalam melakukan partisipasi semenjak perencanaan pemerintah

¹⁷¹ Jazim Hamidi dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipasi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Kreasi Total Media 2007), hlm. 41.

dalam menyusun peraturan sudah harus melakukan masukan-masukan sebelum program legislasi (prolegda) di tetapkan, agar apa yang menjadi sasaran dalam materi dan tujuan pembentukan peraturan dapat tersusun dengan baik. Masyarakat ikut melibatkan dalam pembentukan peraturan atas dasar perintah negara hukum yang demokratis. Dimana rakyat memberi masukan-masukan baik saran, pendapat yang akan dituangkan dalam peraturan keterlibatannya agar mencapai kekuasaan rakyat yang berdasarkan tersebut. Representasi rakyat dalam berpartisipasi tidak dibatasi jumlahnya dimana dan kapan saja selama ada pembentukan peraturan baik peraturan perundang-undangan maupun peraturan daerah. Adanya kesempatan dalam ruang partisipasi merupakan keniscayaan dalam negara demokrasi dimana rakyat dilibatkan dalam proses politik dan rakyat harus mengawal kebijakan yang dilakukan baik legislatif maupun eksekutif.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yakni:

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.
- b. Masukan secara lisan atau tulisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 1. Rapat Dengar Pendapat;
 2. Kunjungan Kerja
 3. Sosialisasi dan
 4. Seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

- c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- d. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan secara lisan maupun tulisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Atas dasar ketentuan dari uraian pasal 96 diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi rakyat dalam melibatkan dalam pembentukan peraturan daerah merupakan perintah undang-undang yang harus di jalankan oleh pembuat peraturan yakni DPR dan Presiden sedangkan di tingkat daerah DPRD dan Kepala Daerah.

B. Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan.

1. Bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Prundang-Undangan.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, khususnya dalam pembentukan peraturan sangat bervariasi, tergantung pada situasi dan kondisi, tergantung disuatu tempat dan waktu. Dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan, kekuasaan pembentukan undang-undang atau peraturan daerah hanya ada ditangan kelompok orang-orang yang telah dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, setiap wakil itu akan bertarung di parlemen demi kepentingan umum dan bila mereka bertindak sebaiknya, maka kursi yang didudukinya akan hilang dalam pemilihan umum yang akan datang, digantikan oleh orang lain dari partai yang sama ataupun dari partai yang berbeda. Disinilah letak titik kontrol

yang utama dari rakyat atau wakilnya di parlemen. Alat kontrol lain yang dipergunakan masyarakat adalah demonstrasi atau bentuk-bentuk pengerahan masa lainnya, atau bisa juga melalui prosedur hukum.¹⁷²

Untuk mencapai tujuan peraturan perundang-undangan yang demokratis tersebut, syarat utama yang harus ditempuh adalah keterlibatan rakyat atau partisipasi aktif masyarakat dalam suatu proses pembentukan Peraturan atau kebijakan lainnya mulai dari proses pembentukannya, proses pelaksanaannya dilapangan dan terakhir tahap evaluasi. Antof dan Novack mengemukakan berbagai bentuk partisipasi (dalam pengertian positif) yang bisa dilakukan oleh komunitas untuk memprjuangkan kepentingan dalam kebutuhannya bentuk bisa berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan bagi penduduk menikmati akses partisipasi yang lebih besar karena tidak semua penduduk pada waktu yang bersamaan, di tempat yang sama dapat berpartisipasi secara langsung dan bersama-sama.¹⁷³ Dalam partisipasi masyarakat penyampain masyarakat berbagai cara dan bentuk, hal ini sebagaimana dikatakan oleh *Talizuduhu Ndraha* dalam *Febby Fajrurrahman* ada beberapa bentuk-bentuk partisipasi diantaranya: *Pertama*, partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran; *Kedua*, partisipasi dalam bentuk materi; *Ketiga*, Partisipasi yang bersifat *skill/keahlian*; *Keempat*, Partisipasi dalam bentuk tenaga fisik. Sehingga dalam berpartisipasi produk peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dapat digali dari masukan-masukan masyarakat sesuai dengan materi sarana dan tanggapan yang di

¹⁷²Iza Rumesten, *Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan* (Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya), hlm.8.

¹⁷³ Jazim Hamidi dkk, *Pedoman Naskah., Ibid.* 39-40.

sampaikan oleh masyarakat, masyarakat tersebut harus mempunyai kemampuan di bidang penyusunan peraturan tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bentuk peran serta masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang yakni: selain terdapat dengar pendapat, lokakarya dan diskusi. Keenam bentuk tersebut merupakan bagian dari pertemuan ilmiah yakni ajang komunikasi dua arah merupakan hal yang esensial dalam kehidupan demokrasi saat ini. Diluar bentuk pertemuan ilmiah tersebut, pada dasarnya masih ada curah pendapat, studi banding dan pertemuan ilmiah lainnya.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara, berikut adalah model-model partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU:¹⁷⁴

a. *Pure Representative Democracy*

Dalam model partisipasi publik yang pertama ini, sifat partisipasi masyarakatnya masih *pure* atau murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan.

¹⁷⁴<http://dodiksetiawan.wordpress.com/2011/11/21/uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan>. Diunduh tanggal 3 bulan februari 2017.

Dalam hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislator dalam pembentukan UU.

b. *A Basic Model of Public Participation*

Dalam model yang kedua ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakikat interaksi yang sebenarnya.

c. *A Realism Model of Public Participation*

Dalam model pilihan yang ketiga ini, public participation pelaku-pelakunya cenderung dilakukan dan didominasi oleh adanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Publik, selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan. Akan tetapi tidak semua warga negara melakukan public participation dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Pelaku-pelaku public participation telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dengan demikian terdapat kecenderungan untuk memahami “public” dalam konteks yang terbatas.

d. The Possible Ideal for South Africa

Model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat ini, merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu : those who are organized and strong; those who are organized but weak; and those who are weak and unorganized. Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditujukan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini, pada gilirannya memunculkan dua tambahan dimensi yaitu: a) dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas; b) dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif.

Dalam sumber yang lain juga dinyatakan beberapa bentuk-bentuk partisipasi yang lain yang dapat di tempuh oleh masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*. Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan UU maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda-beda dan meskipun ada pula yang sama antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif. Jadi,

bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukannya.

A. Partisipasi Masyarakat Pada Tahap *Ante Legislative*

Pada tahap ante legislative terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan UU, yaitu: i. penelitian ii. diskusi, lokakarya dan seminar, iii. pengajuan usul inisiatif; dan iv. perancangan. Secara ringkas berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU pada tahap ante legislatif ini adalah:

I. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Penelitian

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu UU. Penelitian ini dapat dilakukan secara mandiri maupun kerjasama dengan suatu instansi pemerintahan yang menangani bidang tersebut. Hasil dari penelitian dituangkan dalam format laporan penelitian sehingga dapat dipakai sebagai dasar dalam proses lebih lanjut pembentukan UU.

II. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Diskusi, Lokakarya Dan Seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar pada tahap ante legislatif ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu obyek yang akan diatur dalam UU. Diskusi, lokakarya dan seminar ini akan memberikan sumbangan yang penting dalam pengkajian terhadap

persoalan materi muatan suatu RUU karena dilakukan oleh para akademisi, pengamat, dan pakar di bidangnya masing-masing. Oleh karena itu wacana yang dihasilkan dari suatu diskusi, lokakarya dan seminar akan lebih utuh dan komprehensif dalam melihat suatu persoalan yang akan dimuat dalam RUU. Jadi, diskusi, lokakarya dan seminar akan memperkaya wawasan terhadap materi yang akan dituangkan dalam RUU sehingga akan sangat membantu dalam proses penuangan dalam Naskah Akademik maupun RUUnya.

III. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Pengajuan Usul Inisiatif

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu UU dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului dengan penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu UU. Pengajuan usul inisiatif dari masyarakat dapat diajukan melalui tiga jalur pilihan yaitu: Presiden DPR dan DPD (untuk RUU tertentu). Agar usul inisiatif ini dipertimbangkan dan lebih mudah diterima maka usul inisiatif masyarakat untuk dibuatnya suatu UU harus disesuaikan dengan program legislatif nasional yang telah ditentukan oleh Badan Legislasi di DPR.

IV. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Perancangan Terhadap Suatu RUU

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu UU dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap ante legislatif. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian

dalam RUU. Di dalam RUU sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu RUU.

b. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative*.

Pada tahap legislatif terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan masyarakat dalam proses pembentukan UU. Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini merupakan jumlah terbanyak bila dibandingkan dengan dua tahap lainnya. Hal ini dapat dijelaskan bahwa ketika pembahasan RUU memasuki tahap legislatif di DPR, maka biasanya banyak masyarakat yang terusik kepentingannya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pada tahap legislatif ini banyak bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam proses pembentukan UU.

Adapun keenam bentuk partisipasi masyarakat tersebut adalah:

I. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Audensi/RDPU Di DPR

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Kerja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi dsb. Audensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

II. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk RUU Alternatif

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian RUU alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat RUU alternatif ketika RUU yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas. Penyampaian RUU alternatif ini harus dilakukan pada tahap awal pembahasan RUU di lembaga legislatif, yaitu, bersamaan dengan dilakukannya pengajuan RUU kepada DPR baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun DPR sendiri. Sebab, jika penyampaian RUU alternatif baru diajukan pada pertengahan atau bahkan diakhir pembahasan suatu RUU, maka sasaran disampaikannya RUU alternatif tidak akan efektif dalam mempengaruhi pembahasan suatu RUU.

III. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Masukan Melalui Media Cetak

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah. Partisipasi masyarakat melalui media cetak ini banyak dilakukan masyarakat, karena caranya yang relatif praktis bila dibandingkan dengan bentuk partisipasi masyarakat lainnya. Artinya pelaku partisipasi masyarakat tidak akan kehilangan banyak waktu untuk melakukannya. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat melalui media cetak ini, mempunyai sisi kelemahan yaitu opini yang disampaikan belum tentu sampai ke tangan yang berwenang membahas suatu RUU. Oleh karena itu selain disampaikan kepada

media cetak sebaiknya materi dikirim juga ke DPR baik melalui pos maupun email sehingga langsung diterima oleh alat kelengkapan DPR yang tengah membahas suatu RUU.

IV. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Masukan Melalui Media Elektronik

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan nara sumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Dialog melalui media elektronik ini mempunyai jangkauan yang cepat luas dan dapat mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam membahas persoalan yang menyangkut masyarakat luas. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam bentuk media elektronik ini perlu digalakkan dalam proses pembentukan UU sehingga akan menyadarkan masyarakat tentang hak dan kewajibannya yang akan diatur dalam UU.

V. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Unjuk Rasa

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan UU. Unjuk rasa ini dapat dilakukan baik secara individual maupun kelompok masyarakat dengan jumlah yang besar. Akan tetapi, pengaruh dari unjuk rasa ini akan lebih berhasil dalam mempengaruhi lembaga legislatif jika dilakukan oleh masyarakat yang langsung berkepentingan, dengan jumlah yang besar dan dilakukan secara berkelanjutan. Unjuk rasa ini merupakan ungkapan kebebasan individu warga negara atas

kepentingannya yang akan diatur dalam suatu UU. Jadi, unjuk rasa ini tidak dapat hanya dianggap sebagai angin lalu dalam proses pembentukan UU.

VI. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Diskusi, Lokakarya Dan Seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Karena diskusi, lokakarya dan seminar ini dilakukan ketika proses pembentukan UU tengah memasuki pembahasan dalam tahap legislatif, maka narasumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan para ahli, akademisi, pakar maupun pengamat, tetapi sebaiknya mendatangkan juga politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu RUU. Dengan demikian, diskusi, lokakarya dan seminar, akan mendapatkan gambaran yang utuh terhadap persoalan yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

c. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative*

Apabila dilihat secara selintas, tahap post legislatif ini tidak dapat dimasukkan dalam proses pembentukan UU. Akan tetapi, justru pada tahap post legislatif inilah produk suatu UU mempunyai makna dalam kehidupan riil masyarakat. Artinya, dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka suatu produk UU harus berpihak pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU pada tahap *post legislative* dapat dilakukan dalam berbagai bentuk:

I. Unjuk Rasa Terhadap UU Baru

Adanya UU baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan UU yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya UU baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa. Akan tetapi, sayangnya, unjuk rasa terhadap UU baru itu lebih ditujukan untuk menolak UU dari pada mendukung munculnya UU baru. Padahal sebenarnya, unjuk rasa juga dapat dilakukan terhadap adanya UU baru yang sesuai dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, unjuk rasa ini merupakan suatu bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU khususnya unjuk rasa yang menolak karena akan mendorong penyempurnaan atau penggantian dengan UU yang lebih baik.

II. Tuntutan Pengujian Terhadap UU

Suatu UU yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh Presiden serta dimuat dalam lembaran negara mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi termasuk di Indonesia rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya UU dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap UU tersebut. Sebab, konsepsi Negara Demokrasi tidak dapat dilepaskan dari prinsip Negara Hukum dengan konstitusi sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam Negara. Oleh karena itu, adanya uji materiil terhadap Undang-Undang adalah dimaksudkan dalam rangka menjaga tegaknya konstitusi dari penyalahgunaan kekuasaan dari organ pembuat UU. Sebab, UU dibuat oleh lembaga legislatif yang merupakan lembaga

politik dan oleh karena itu tak dapat dielakkan dapat sarat dengan kepentingan politik di dalamnya. Jadi, tuntutan uji material terhadap UU adalah hak masyarakat yang harus tetap dijamin dalam mewujudkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU.

III. Sosialisasi UU

Dalam rangka menyebarkan produk UU yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya UU baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dsb. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu UU tidak hanya diketahui oleh kalangan elit yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan UU, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat. Jadi, sosialisasi UU kepada masyarakat luas merupakan juga sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU.

2. Model-Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

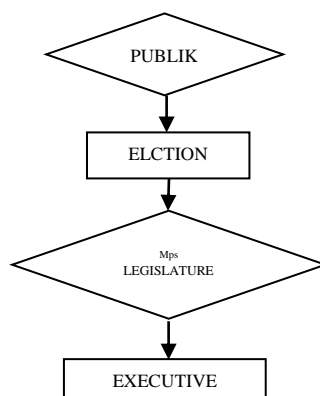
Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU, pada dasarnya dapat dilakukan dengan berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dari tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Artinya, ada suatu negara yang partisipasinya masyarakat dalam pembentukan UU diserahkan kepada legislatur, namun ada pula negara yang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU ini terlibat

langsung secara bersama-sama dengan legislatif.¹⁷⁵ Bertalian dengan partisipasi publik dalam pembentukan UU ini, suatu kegiatan yang berupa *Parlementary Support Programme* di Afrika Selatan yang disupport dan dibantu oleh *European Union* telah memberikan berbagai model pilihan pelibatan publik dalam proses pembentukan UU yaitu: *pure representative democrac;*; *a basic model of piblic participation;* *a relism model of public participatian;* dan *the possibel ideal for south Africa*, pemahaman terhadap masing-masing model partisipasi publik tersebut adalah:¹⁷⁶

a. Model Pertama: *Pure Representative Democracy*

Dalam model partisipasi publik ini, sifat partisipasi masyarakatnya masi "pure" atau murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dari suatu negara demokrasi keterlibatan dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam dal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislatur dalam pembentukan undang-undang. , pemilihan model partisipasi yang pertama ini dapat disajikan dalam tampilan raagaan sbb:

Ragaan 14 : *Pure Representative Demoracy*



¹⁷⁵ Saifudin, Proses Pembentukan Undang-undang, *Op.Cit.* hlm. 342.

¹⁷⁶ *Ibid.*

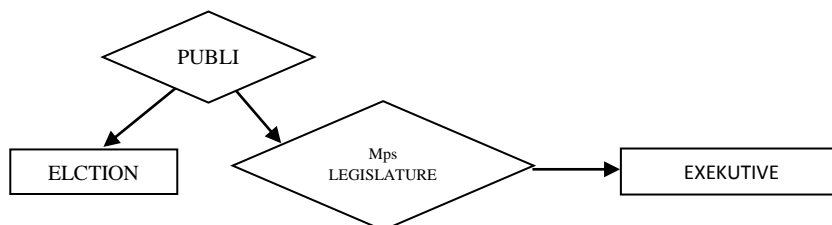
Sumber: *A People's Government the people's Voice, Selection 3 Public Partisipation in Theori and Praticce: Loking at Alternative Modelos.*

Dengan ragaan diatas nampak bahwa rakyat tidak terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan publik, rakyat hanya dilibatkan dalam pemilihan umum. Jadi, bentuk partisipasi warga negara dilakukan secara terbatas, yaitu melalui pemilihan umum yang dilakukan secara priodik dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itulah partisipasi ini dinamamakan "*pure representative democracy,*" sebab proses pengambilan keputusan publik hanya dilakukan oleh lembaga perwakilan, sedangkan rakyat hanya terlibat untuk membentuk lembaga perwakilannya.

b. Model Kedua: *A Basic Of Public Partiticipation*

Model yang kedua ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatnnya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tapi dalam waktu ayang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakekat interaksi yang sebenarnya. Dalam ragaan sederhana model partisipasi yang kedua ini dapat disajikan sbb:

Ragaan 15 : *A Basic Model of Partisipation*



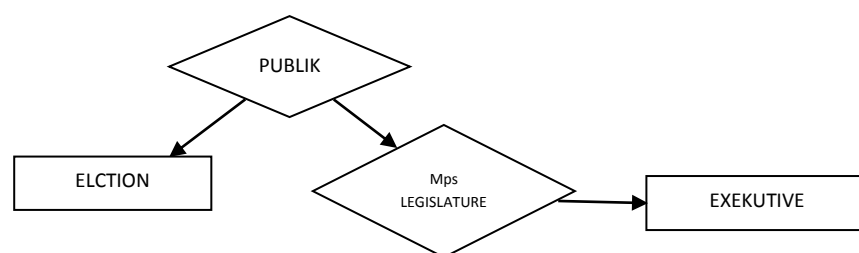
Sumber: *A People's Government The People's Voice, Section 3 Public Partisipation in theory end Practice : Loking at Alternative Models.*

Dari ragaan di atas, tampak bahwa rakyat telah terlibat dalam pemilihan umum, dan lebih dari itu rakyat yang belum jelas identitasnya melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Dalam kondisi ini siapapun rakyat dapat melakukan hubungan dengan lembaga perwakilan. Artinya, tidak ada pembatasan terhadap pengertian tentang "public". Dengan demikian setiap warga negara telah mencapai umur tertentu, misalnya 18 tahun, dapat terlibat dalam partisipasi publik untuk menyampaikan aspirasinya. Akan tetapi belum menyampaikan aspirasi *public participation* ini pihak lembaga perwakilan tampak tidak membuka dialog.

c. Model Ketiga: *A Realism Model Of Public Partisipation*

Salam model pilihan yang ketiga ini, *public partisipation* pelaku-pelakunya cenderung dilakukan dan didominasi oleh adanya keompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dalam ragaan sederhana tampak bahwa model *public partisipation* yang ketiga ini tidak berbeda dengan ragaan model *public partisipation* yang kedua, yaitu sbb:

Ragaan 16 : *A Realism Model of Partisipation*



Sumber: *A People's Government The People's Voice, Section 3 Public Partisipation in theory end Practice : Loking at Alternative Models.*

Dari ragaan tersebut tampak bahwa publik, selalu ikut dalam pemelihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan. Akan tetapi di sini tidak semua warga negara melakukan *public partisipation* dalam bentuk

membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Pelaku-pelaku *public participation* telah mengara pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dengan demikian terdapat kecenderungan untuk memahami "*public*" dalam konteks yang terbatas. Dalam model pilihan *public participation* yang ketiga ini telah ada kesadaran bahwa tidak mungkin publik secara keseluruhan dapat terlibat dalam proses pembentukan UU secara langsung. Jadi, pemahaman terhadap kata "*realism*" adalah untuk menunjukkan adanya keterbatasan dalam melakukan *public participation* yaitu hanya dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang diorganisir.

d. Model Keempat : *The Posibel Ideal For South Africa*

Model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat ini, merupakan perluasan dalam memasukan ketiga kelompok partisipan, yaitu: *tose who are organized and strong; those who are organized but weak; and those who are weak and unorganized*. Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditujukan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama. Dalam model ini, pada gilirannya memunculkan dua tambahan dimensi yaitu:

i. Dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas

Merupakan aktor-aktor kunci sebagai acuan dalam interaksi politi. Sementara itu partai mayoritas tidak hanya mempunyai kemampuan untuk mengontrol khususnya dalam pembuatan keputusan itu sendiri, tetapi juga sekaligus mengatur proses penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut, dalam

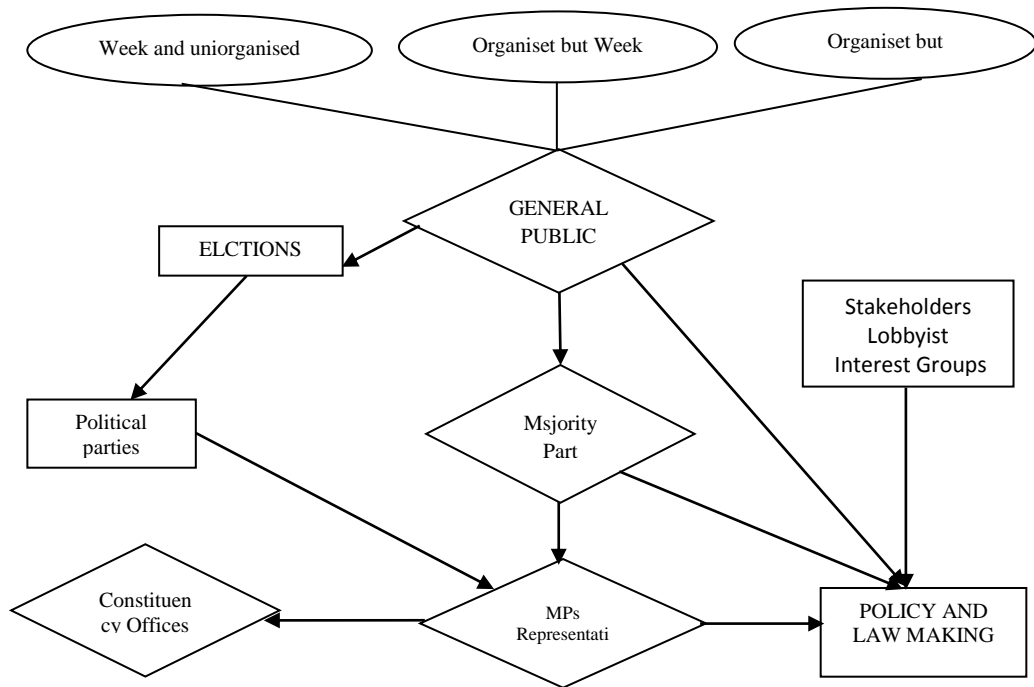
sistem parlementer dimana anggota-anggota kabinet berasal dari *legislature*, maka *parlementary caucus*-rapat anggota-anggota partai politik di parlemen- dari partai mayoritas merupakan forum pertemuan bagi eksekutif dan legislatur ketika terjadi overlap. Pada gilirannya, partai mayoritas yang mempunyai kekuatan struktur yang efisien dan merata diberbagai daerah dapat memberikan jaringan informasi nilai dan hubungan individu pendukungnya dengan masyarakat bersama-sama dengan wakil-wakil yang dipilihnya.

ii. Dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif

Dalam dimensi yang kedua ini, para anggota perwakilan yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan membangun hubungan dengan eksekutif. Ini menunjukkan bahwa salah satu kunci kekuatan intervensi adalah milik eksekutif. Oleh karena itu, jelas bahwa intervensi eksekutif jauh lebih baik dilakukan pada bagian awal pembentukan suatu UU. Dengan kata lain, intervensi eksekutif harus dilakukan ketika masih berupa rancangan dari pada RUU itu telah diserahkan kepada legislature. Oleh karena itu, model ini ditujukan untuk pendekatan yang menyeluruh terhadap partisipasi publik, daripada pemisahan kekuasaan pembentukan UU dengan proses pembentukan kebijakan.

Dengan memasukan didalamnya tiga partisipan yang juga memunculkan dua dimensi dalam proses mengambil dua keputusan tersebut, maka alternatif model yang keempat ini, ingin menunjukkan bahwa disinilah letak esensi kekuasaan dalam proses pengambilan kebijakan yang partisipatif. Dalam ragaan gambar sederhana model ini dapat dikemukakan dalam Ragaan Model Ideal Partisipasi Publik sbb:

Ragaan 17 : *The Possibel Ideal for Sout Africa*



Sumber: *A People's Government The People's Voice, Section 3 Public Participation in theory end Practice : Loking at Alternative Models.*

Konsep dasar yang diharapkan sebagai bentuk ideal dalam rangka membangun partisipasi publik ini, adalah keterlibatan dari berbagai kekuatan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik dan pembentukan undang-undang.

Dari uraian diatas, maka tampak bahwa semua kekuatan publik dalam proses pengambilan kebijakan dan pembentukan UU akan menemukan kesulitan dalam mengakomodasi dari berbagai kepentingan yang muncul dengan terbentuknya pintu partisipasi publik secara luas. Oleh karena itu, perlu adanya panduan yang dapat di pakai sebagai acuan dalam memahami alternative model partisipasi publik yang ideal ini. Berangkat dari suatu asumsi bahwa publik harus

dan wajib berpendapat dalam proses pengambilan keputusan publik yang akan mempengaruhi hidupnya, partisipasi publik harus dilihat dalam konteks sbb:

- a. Partisipasi publik harus mencakup suatu pengertian bahwa kontribusi masyarakat akan mempengaruhi penyelesaian akhir;
- b. Proses partisipasi publik harus mengkomunikasikan kepentingan dan memenuhi kepentingan partisipan;
- c. Proses partisipasi publik harus mengupayakan dan memfasilitasi keterlibatan pihak-pihak yang kemungkinan terkena dampaknya. Ini berarti bahwa pertimbangan harus diberikan sebagaimana masyarakat yang tidak terorganisir atau kelompok kepentingan diajak bersama-sama sebagai partisipan;
- d. Partisipasi seharusnya terlibat di dalam mendefinisikan hal-hal yang mereka inginkan untuk berpartisipasi;
- e. Partisipan sebenarnya disediakan informasi yang mereka butuhkan agar dapat memberikan kontribusi yang berarti;
- f. Partisipasi perlu diinformasikan hal-hal yang mereka sampaikan dipertimbangkan di dalam putusan yang dibuat.

Dari uraian tersebut, tampak bahwa partisipasi publik memperoleh tempat yang utama dalam proses legislatur untuk memberikan pertimbangan pemikiran yang diberikan oleh partisipan. Artinya, bahwa panduan-panduan tersebut masih bersifat umum dan dalam posisi yang relatif tahu diri (sopan). Meskipun demikian masukan-masukan dari partisipan akan dipertimbangkan secara serius. Aspek yang sangat penting dari adanya partisipasi masyarakat ini adalah bahwa

ditemukan kekuatan-kekuatan potensi yang terlibat dalam proses politik, dan secara bersama-sama bekerja untuk suatu demokrasi pada tingkat praktis.¹⁷⁷

Model-model partisipasi sebagaimana dimaksud di atas juga dapat digunakan sebagai *tools* untuk membaca keterlibatan masyarakat dalam pembentukan sebuah aturan. Hanya saja, dalam proses pembentukan aturan, rendahnya tingkat kepercayaan kepada pemerintah tidak selalu menjadi faktor yang menyebabkan masyarakat tidak mau berpartisipasi. Justru ketidakpercayaan tersebut kadang menumpuk kesadaran akan perlunya kelompok masyarakat mengajukan aturan-aturan yang seharusnya diadopsi oleh pemerintah menjadi hukum. Sehingga mendorong lahirnya partisipasi aktif masyarakat untuk turut serta.¹⁷⁸

Kondisi tersebut kemudian melahirkan berbagai bentuk partisipasi aktif masyarakat. Terkait hal itu, *Indonesia Partnership for Local Governance Intetif* (IPGI) sebagaimana dikutip Hetifa Sj. Sumarto mengemukakan empat model partisipasi masyarakat yaitu:

Pertama, model kemitraan untuk membuka ruang partisipasi. Di sini birokrasi atau negara memberi ruang partisipasi dalam bentuk kemitraan untuk membuka ruang partisipasi dalam bentuk dikelola secara partisipatif bersama warga masyarakat. *Kedua*, model Solidaritas untuk untuk mengkonsolidasi suarah kelompok komunitas. Model ini membentuk berbagai yang terdiri dari pedangang kaki lima atau anak jalanan. Ekspresinya bisa dilihat dalam bentuk demo ataupun

¹⁷⁷ Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undanag.*, *Ibid*

¹⁷⁸ Yuliandri, *Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. (Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional; Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 2015), hlm. 12-13.

dialog dengan pihak pemerintah untuk menyuarakan kepentingannya. *Ketiga*, model tim kerja stakeholder untuk merumuskan strategi dan mengawasi proses. Dalam model partisipasi ini, seluruh stakeholder yang terkait dengan pembangunan tertentu. *Keempat*, model desiminasi informasi untuk mendorong daya kritis masyarakat. Dalam konteks ini, dibuka akses informasi untuk publik sehingga publik bisa kritis dan partisipasi terhadap kebijakan-kebijakan yang menyangkut komunitasnya.¹⁷⁹

Berdasarkan faktor tinggi rendahnya partisipasi masyarakat, Paige membagi partisipasi menjadi empat model. *Pertama*, Partisipasi aktif. Partisipasi semacam ini akan tumbuh dalam kondisi dimana seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi, *Kedua*, partisipasi pasif tertekan (apatis). Partisipasi semacam ini lahir karena rendahnya kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah justru rendah. *Ketiga*, partisipasi militan radikal, yaitu partisipasi yang lahir dari tingginya kesadaran politik, namun kepercayaan kepada pemerintah. *Keempat*, Partisipasi tidak aktif (pasif), yaitu partisipasi yang hadir karena kesadaran politik sangat rendah, sedangkan kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi.¹⁸⁰

C. Kelebihan dan Kekurangan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

- a) Kelebihan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.*

Dengan mengacu pada berbagai referensi diatas maka dapat memaparkan kelebihan dan kekurangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Kelebihan dalam partisipasi masyarakat yakni:

1. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat memperluas basis pengetahuan dan representasi dalam pelibatannya dalam diskusi yang diikuti. Dengan mengajak masyarakat dalam spektrum yang lebih luas proses pembuatan peraturan daerah, maka partisipasi dapat: (a) meningkatkan representasi dari kelompok-kelompok komunitas, khususnya kelompok yang selama ini termarjinalisasikan, (b) membangun perspektif yang beragam yang berasal dari beragam stakeholders, (c) mengakomodir pengetahuan lokal, pengalaman, dan kreatifitas, sehingga memperluas kisaran ketersediaan pilihan alternatif.
2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah membantu terbangunannya transparansi komunikasi dan hubungan-hubungan kekuasaan di antara para stakeholders dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dengan melibatkan stakeholders dan berdiskusi dengan pihak-pihak yang akan menerima atau berpotensi menerima akibat dari suatu kegiatan pembentukan peraturan daerah, hal itu dapat menghindari ketidakpastian dan kesalahan interpretasi tentang suatu isu atau masalah yang akan diteliti.
3. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat meningkatkan pendekatan interatif dan menjamin bahwa solusi didasarkan pada pemahaman dan pengetahuan lokal. Dengan membuka kesempatan

dalam proses pembentukkan peraturan daerah, maka para pembuat dalam hal ini DPRD dan Kepala Daerah dapat memperluas pengalaman masyarakat dan akan memperoleh umpan balik dari kalangan yang lebih luas. Dengan demikian, kegiatan yang dilakukan akan lebih relevan dengan kepentingan masyarakat lokal dan akan lebih efektif.

4. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah akan mendorong kepemilikan masyarakat lokal, komitmen dan akuntabilitas. Pelibatan masyarakat lokal dapat membantu terciptanya hasil (outcomes) yang berkelanjutan dengan memfasilitasi kepemilikan masyarakat terhadap peraturan daerah dan menjamin bahwa aktivitas-aktivitas yang mengarah pada keberlanjutan akan terus berlangsung. Hasil yang diperoleh dari usaha-usaha kolaboratif lebih mungkin untuk diterima oleh seluruh stakeholders.
5. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat membangun kapasitas masyarakat dan modal sosial. Pendekatan partisipatif akan meningkatkan pengetahuan dari tiap stakeholders tentang kegiatan / aksi yang dilakukan oleh stakeholders lain. Pengetahuan ini dan ditambah dengan peningkatan interaksi antar sesama stakeholders akan meningkatkan kepercayaan diantara para stakeholders dan memberikan kontribusi yang positif bagi peningkatan modal sosial.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kelebihan partisipasi masyarakat dalam pembentuk peraturan daerah yakni: partisipasi masyarakat dapat mempengaruhi kebijakan politik dan hukum sehingga dalam penyusunan

peraturan perundang-undangan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat secara kolektif; partisipasi masyarakat dapat memberikan kontribusi analisis hukum dalam penyusunan konsep dan materi peraturan yang berdasarkan pada kondisi sosial yang dirasakan oleh masyarakat secara langsung; partisipasi masyarakat dapat berfungsi sebagai penyerapan aspirasi secara terbuka dan dapat mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan dan partisipasi masyarakat dapat berfungsi sebagai mitra kerja dalam proses pembentukan peraturan daerah.

b) Kekurangan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah sebagai berikut:

Kekurangannya yang mungkin muncul dari pendekatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah adalah:

1. Proses partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat digunakan untuk memanipulasi sejumlah besar warga masyarakat lokal. Partisipasi secara sadar atau tidak sadar dapat merugikan kepada mereka yang terlibat jika: (a) para pembentuk peraturan daerah yang melakukan proses ini memanipulasi partisipasi masyarakat untuk kepentingannya, (b) jika tidak direncanakan secara hati-hati, partisipasi masyarakat dapat menambah biaya dan waktu dari sebuah pembentukan peraturan daerah tanpa ada jaminan bahwa partisipasi itu akan memberikan hasil yang nyata.
2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat menyebabkan konflik. Proses partisipasi seringkali menyebabkan

ketidakstabilan hubungan sosial politik yang ada dan menyebabkan konflik yang dapat mengancam terlaksananya proses pembentukan peraturan daerah.

3. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat menjadi mahal dalam pengertian bahwa waktu dan biaya yang dikeluarkan dipersepsikan sebagai sesuatu yang mahal bagi masyarakat lokal. Pada wilayah-wilayah dimana di dalamnya terdapat ketidakadilan ,terhadap masyarakat lokal, proses partisipasi akan dilihat sebagai sesuatu yang mewah dan pengeluaran-pengeluaran untuk proses itu tidak dapat dibenarkan ketika berhadapan dengan masalah ekonomi masyarakat.
4. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dapat memperlemah masyarakat. Jika proses partisipasi dimanipulasi, tidak dikembangkan dalam kerangka kerja institusional yang mendukung atau terjadi kekurangan sumber daya untuk penyelesaian atau keberlanjutan suatu proyek, maka partisipan dapat meninggalkan proses tersebut, kecewa karena hanya sedikit hasil yang diraih, padahal usaha yang dilakukan oleh masyarakat telah cukup besar.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kekurangan partisipasi masyarakat dapat menghambat atau memperlambat proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, tingginya biaya yang dapat menguras anggaran pendapatan daerah yang sudah ditetapkan dalam anggaran pembentukan peraturan perundang-

undangan; banyaknya pendapat-pendapat masyarakat dalam partisipasi, sehingga menimbulkan kekeliruan interpretasi yang dapat menyebabkan perdebatan yang panjang sehingga dapat menghambat proses penyusunan Perda.

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

a. Diskripsi Data

Hasil penelitian berupa Naskah Akademik, Ranperda, Risalah Persidangan (RDPU) dan Hasil Wawancara adalah data kualitatif. Data-data tersebut akan disajikan secara deskriptif kualitatif yaitu dengan memaparkan hasil penelitian yang berupa dokumen-dokumen, pendapat-pendapat, pernyataan-pernyataan dan sebagainya dalam suatu uraian yang akan disusun berupa narasi yang disusun secara sistematis-logis sehingga memudahkan untuk dianalisa.

Data berupa hasil wawancara baik dari legislatif, eksekutif, akademisi, maupun masyarakat yang terlibat langsung akan didiskripsikan sehingga dapat memberikan hasil penelitian terkait dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan. Data wawancara kepada akademisi dari Unieversitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU) yang bekerja sama dengan pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Utara untuk menyusun naskah akademik sehingga dapat mengetahui sejauh mana tahapan riset dan penyusunan materi Peraturan Daerah yang terkandung dalam penyusunan naskah akademik untuk kepentingan penyusunan Peraturan Daerah yang partisipatif dan demokratis. Data wawancara kepada Anggota Dewan Perwakilan (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara yang terlibat langsung dalam pembahasan guna untuk mengetahui sejauh mana materi

peraturan daerah dan keterlibatan rakyat atau partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Data wawancara pada staf dinas terkait guna untuk memastikan keterlibatan dalam proses penyusunan peraturan daerah yang partisipatif dilakukan melalui sosialisasi peraturan daerah. Sedangkan wawancara terhadap tokoh-tokoh masyarakat, baik tokoh adat, tokoh masyarakat lainnya yang terkait atau terlibat langsung guna untuk mengukur sejauh manakah kepedulian dalam penyusunan peraturan daerah sehingga dapat mengukur partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Halmahera Utara.

Data yang dikumpul dengan cara studi pustaka maupun menelusuran melalui internet, diharapkan dapat menggambarkan tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah sesuai dengan tujuan penelitian. Keseluruhan data yang terkumpul akan dipilah-pilah sesuai dengan jenis data penelitian yakni:

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Hak-Hak Masyarakat di Wilayah Pertambangan di Kabupaten Halmahera Utara.
2. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

Berdasarkan pada teori partisipasi sebagaimana diuraikan pada BAB II menjelaskan bahwa pada pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Ditafsirkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah yang bentuk oleh DPRD disetujui bersama Kepala Daerah harus

melibatkan masyarakat agar proses pembentukannya terdapat partisipasi masyarakat. Pemerintah Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 adalah Ranperda hasil Inisiatif Pemerintah Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 adalah Ranperda hasil Inisiatif Dewan Perwakilan daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara disetujui bersama dengan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Bupati adalah Peraturan Daerah yang partisipatif karena dalam proses pembentukannya dilaksanakan berdasarkan pada tahapan penyusunan Ranperda Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 dan Ranperda Nomor 8 Tahun 2014, pembahasan Ranperda menjadi Peraturan Daerah dan disahkan oleh DPRD dengan persetujuan Bupati Kabupaten Halmahera Utara.

Adapun uraian secara detail dan lengkap hasil penelitian tersebut akan diuraikan sebagai berikut:

b. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan Di Kabupaten Halmahera Utara.

Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 8 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat di Wilayah Pertambangan merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara, sehingga inisiator penyusunannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara. Sebagai inisiator dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan di Kabupaten Halmahera Utara, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membentuk tim baik pihak pemerintahan dalam hal ini dinas terkait dan pihak

kampus dan pelibatan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara sebagai berikut.¹⁸¹

Pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan hak-hak masyarakat adat di wilayah pertambangan tersebut adalah inisiatif DPRD Kabupaten Halmahera Utara, sehingga dalam proses pembentukan yang menginisiasi atau inisiatornya dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehubungan dengan peraturan daerah tersebut berawal dari usulan masyarakat kemudian dimasukan usulan peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Halmahera Utara dalam program legislasi daerah (prolegda) pada Tahun 2012, namun karna dalam proses penyusunan ada persoalan pengkajian masaalah adat yang harus dituntaskan, maka peraturan daerah tersebut ditetapkan dan disahkan pada Tahun 2014. Pengusulan dumasukan pada Prolegda oleh DPRD pada saat itu dikarenakan banyak aspirasi dari masyarakat adat yang disampaikan oleh masyarakat baik melalui demonstrasi, surat, maupun melalui media massa dan LSM Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang ikut berjuang menyampaikan pokok-pokok pikiran, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadikan dokumen rancangan kemudian disampaikan pada pemerintah daerah melalui Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halmaher Utara dan instansi atau dinas terkait Kabupaten Halmahera Utara, selanjutnya diteruskan kepada Bupati Halmahera Utara sebagai dokumen pembahasan dalam rapat-rapat bersama DPRD Kabupaten Halmahera Utara. Disaat rapat internal DPRD mendiskusikan aspirasi dari masyarakat hasil tersebut para inisistor kemudian

¹⁸¹ Hasil wawancara dengan Ibu Elsil Rai-Rai Kasi Persidangan dan Risalah Sidang Kantor DPRD Kabupaten Halmahera Utara. pada tanggal 6 Januari 2017.

menjadikan dokumen atau draft peraturan daerah untuk kemudian dirumuskan dalam rapat-rapat kerja DPRD Kabupaten Halmahera Utara. Pada rapat kedua kalinya bertempat di Aula Bangsa DPRD Kabupaten Halmahera Utara para masyarakat yang diundang adalah sesuai dari data masyarakat yang terlibat langsung pada saat sosialisasi dilakukan Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halmahera Utara bersama-sama dengan Sekretraiat DPRD Bagian Pembentukan Peraturan Daerah, melakukan sosialis di masing-masing Kecamatan. Dalam agenda sosialisasi ini diundang pada saat itu adalah tokoh masyarakat adat, tokoh masyarakat lingkaran tambang, tokoh agama, LSM, unsur pemerintah daerah atau dinas terkait dan perguruan tinggi. Dokumen rapat tersebut kemudian diolah dirumuskan dalam bentuk rancangan peraturan daerah. Dalam pembentukan peraturan daerah ada beberapa dokumen yang harus disiapkan salah satunya draft naskah akademik yang disusun naskah akademiknya dari Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara melakukan rapat dengan mengundang instansi terkait, tokoh-tokoh masyarakat adat, LSM, Media Massa seperti Malut Post, Radar Halmahera dan Perguruan Tinggi untuk ikut membahas rencana pembentukan peraturan daerah tersebut setelah itu baru kemudian pembahasan untuk menetapkan dan mengesahkan peraturan daerah tentang Pelindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan.

Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan di Kabupaten Halmahera Utara adalah inisiatif Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten Halmaheraa Utara. Tidak terlepas dari

Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaen Halmahera Utara. Hal ini dibuktikan dengan hasil wawancara sebagai berikut.¹⁸²

Dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan merupakan inisiatif DPRD Kabupaten Halmahera Utara kemudian mengundang pihak Universitas Muhammadiyah Maluku Utara sebagai Tim Penyusun Naskah Akademik dan rancangan peraturan daerah kemudian DPRD memberikan draft seluruh dokumen peraturan daerah kepada Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halmahera Utara kemudian dilakukan sosialisasi ke beberapa Kecamatan yakni Kecamatan Tobelo, Kecamatan Galela, Kecamatan Loloda dan Kecamatan Kao. Perda inisiatif DPRD ini kemudian disosialisasikan sesuai yang telah direncanakan oleh Bagian Hukum dan HAM, sosialisasi ke masyarakat tersebut sebelumnya mengundang tokoh-tokoh yang telah diidentifikasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan tokoh-tokoh masyarakat tersebut kemudian diundang untuk menghadiri sosialisasi, agar masyarakat mengetahui bahwa pembentukan peraturan daerah tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan akan di buat oleh DPRD Kabupaten Halmahera Utara. Dalam Sosialisasi dilaksanakan beberapa kecamatan yakni Kecamatan Tobelo berpusat di Rumah Adat Hibualamo, kemudian Kecamatan Galela sosialisasi dilakukan di Gedung Kemerdekaan Yasin Gamsungi, Kecamatan Kao di lakukan sosialisasi dalam Aula Kantor Camat dan di Kecamatan Loloda kami lakukan juga di Aula Kantor Camat. Partisipasi

¹⁸² Hasil wawancara dengan Haiudin Dodo, SH.MH Kabag Hukum dan HAM, pada kantor Bupati Kabupaten Halmahera Utara. pada tanggal 12 Januari 2017.

dilakukan bertujuan untuk menyerap aspirasi masyarakat, kemudian masukan-masukan dari masyarakat yang diperoleh dari sosialisasi di beberapa kecamatan tersebut menjadi satu dokumen peraturan daerah, karna perda tersebut merupakan hak insitif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara, sehingga dokume di serahkan sebagai dasar penyusunan peraturan daerah pada saat rapat umum di DPRD. Pada saat rapat pertama di oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kemdian dalam pertemuan tersebut lalu didiskusikan para inisistor, untuk kemudian dirumuskan dalam rapat kerja. Kemudian pada rapat kedua bertempat di Gedung DPRD para masyarakat yang di undang adalah sesuai dari data masyarakat yang terlibat langsung pada saat dilakukan sosialisas pada masinng-masing kecamatan tersebut diatas. Jadi yang di undang pada saat itu adalah tokoh masyarakat adat, tokoh masyarakat lingkartambang, tokoh agama, LSM, unsur Pemerintah Daerah atau dinas terkait dan Perguruan Tinggi sehingga menghasilkan dokumen rapat, dokumen tersebut kemudian diolah dirumuskan dalam bentuk rancangan peraturan daerah.

Pembentukan Peraturan Daerah ini diikuti dengan penyusunan naskah akademik oleh tim pembentukan naskah akademik dari Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, hal ini dibuktikan dengan draft naskah akademik dan hasil wawancara sebagai berikut.¹⁸³

Bahwa naskah akademik menyangkut dengan pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan hak-hak masyarakat di Kabupaten Halmahera Utara, pada Tahun 2012, oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Maluku

¹⁸³ Wawancara dengan Dr. Abdul Aziz Hakim, SH.MH, sebagai ketua tim penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang perlindungan hak-hak masyarakat adat diwilayah pertambangan. Pada tanggal 5 Januari 2017.

Utara yang diminta langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), untuk membentuk naskah akademik peraturan daerah tersebut. Ada beberapa orang yang tergabung dalam tim penyusun naskah akademik yaitu Bapak Dr Siful Deni. Dosen Ilmu Administrasi Negara, Ibu Fatmawati, SP, MP. Staf Dosen Fakultas Pertanian dan Sudiar Kokodaka, SH. Staf Dosen Fakultas Hukum Universitas Maluku Utara. Karena peraturan daerah ini merupakan peraturan daerah di Wilayah Kabupaten Halmahera Utara, maka langkah-langkah yang dilakukan adalah melakukan riset secara akademik sesuai dengan ilmu atau konsep dasar pembentukan peraturan daerah atau legal drafting yakni landasan sosiologis, filosofis dan yuridis. Landasan sosiologis ini karena terkait dengan riset empiris yang terjadi di lapangan sesuai dari rencana titik-titik riset yang telah direncanakan tersebut. Riset ini dimulai dengan kajian lapangan yakni wawancara pihak-pihak terkait dalam hal ini tokoh masyarakat adat, tokoh agama dan *stakeholder* lainnya dan instansi terkait bahkan yang mempunyai inisitif dalam pembentukan peraturan daerah DPRD Kabupaten Halmahera Utara. Disamping itu juga dilakukan fokus diskusi kelompok (FGD) dari unsur tokoh-tokoh masyarakat, sehingga materi aspirasi yang disampaikan para peserta (FGD) dijadikan bahan-bahan materil untuk pembuatan naskah akademik. Sumber-sumber materi dari aspirasi masyarakat adat sebagaimana sistem dan struktur adat baik secara filosofi maupun aturan adat berupa buku-buku atau literatur-literatur adat di Kabupaten Halmahera Utara. Kemudian masalah pengelolaan pertambangan dan pencemaran lingkungan yang berimbas pada biota laut, penambangan pasir yang berimbas pada abrasi sehingga terjadinya banjir,

aspirasi-aspirasi baik yang dari masyarakat adat tersebut dipilah-pilah kemudian diolah mana yang bisa dimasukkan dalam materi naskah akademik, sehingga dijadikan sebagai referensi sekunder untuk mengkaji dari sisi filosofi adat setempat terkait dengan adat "*Hibualamo*" sebagai rumah pemersatu. Namun saat itu ada beberapa *stakeholders* atau tokoh-tokoh adat yang sudah meninggal sehingga untuk mencari simbol-simbol adat, sejarah dokumen atau naskah-naskah adat juga dokumen sejarah mengalami hambatan. Namun ada beberapa yang masih hidup mereka yang dijadikan sumber informasi sehingga diawancarai dan data-data tersebut dapat dimiliki. Semangat masyarakat dalam ikut berpartisipasi dalam pembuatan sangat mendorong sehingga peraturan daerah tersebut dapat dijalankan dengan baik. Peraturan Daerah tersebut merupakan inisiatif DPRD Kabupaten Halmahera Utara, namun Perda ini lahir karna atas dasar sosiologisnya atau gejala aspirasi masyarakat adat di wilayah pertambangan dan beberapa LSM seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Maluku Utara. Sangat kelihatan semangat atau keinginan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah sehingga merespon pembuatan peraturan daerah yang ada, apalagi perda yang bersentuhan dengan wilayah adat yang merupakan hak adat yang harus diperhatikan oleh pemerintah sehingga hak-hak masyarakat adat pada wilayah lingkaran tambang diperhatikan. Untuk mengelola sumber daya yang ada khususnya pertambangan, misalnya tambang emas. Perusahaan PT. Nusa Halmahera Mineralis (NHM) sebagai pengelola emas ini harus diatur karena wilayah kerjanya berada di wilayah tanah adat jadi potensi konfliknya sangat tinggi kalau perusahaan-perusahaan di sekitar wilayah adat tidak memberikan hak yang layak

bagi masyarakat adat setempat, dan notabene adalah tuan tanah. Makah dalam hal tersebut Perda tersebut hubungannya dengan masyarakat dan pihak perusahaan misalnya di Kecamatan Loloda, terkait dengan beberapa perusahaan yang mengelola pasir besi, mangan, di Kecamatan Galela ada perusahaan yang mengelola bebatuan, pasir besi, emas dan tanah, di Kecamatan Kao merupakan wilayah kandungannya berupa biji emas, tanah dan batu dan di Kecamatan Malifuf juga kandungannya berupa biji emas, tanah dan batu, semua kecamatan ini merupakan tanah adat yang harus di atur oleh pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Utara untuk menjamin hajat hidup masyarakat adat tersebut.

c. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

Peraturan daerah ini merupakan inisiatif dari Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Utara yang disusun oleh panitia yang terdiri dari unsur Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dan Bagian Hukum dan Ham Setda Kabupaten Halmahera Utara. Kemudian di sampaikan pada Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara. Untuk membahas dan melakukan sosialisasi ke masyarakat di beberapa kecamatan. Adapun hasil wawancara sebagai berikut.¹⁸⁴

Peraturan daerah tentang Pelestarian dan Pelembagan adat di Kabuapeten Halmahera Utara, merupakan inisiatif pemerintah darah melalui Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halamaahera Utara yang secara teknisnya rancangan

¹⁸⁴ Wawancara bersama Alfianus Tega, SH.MH. Kabag persidangan dan Risalah Sidang Sekretariat DPRD Kabupaten Halmaahera Utara. Tanggal 8 Januari 2017.

peraturan daerah yang diusulkan oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara, kemudian dibentuk Tim Panitia Khusus dan selanjutnya di undang dari pihak Universitas Muhammadiyah Maluku Utara untuk menyusun naskah akademik sehingga dalam dokumen tersebut diserahkan kepada Badan Legislasi Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara untuk membahas peraturan daerah tersebut. Sebelumnya peraturan daerah ini dibentuk oleh karena di sampaikan masyarakat adat Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Komunitas Tarian Adat, Komunitas Seni dan tokoh-tokoh adat yang ada di Kabupaten Halmahera Utara kemudian sosialisasi kepada masyarakat terkait, yang ikut melibatkan dan dilibatkan dalam sosialisasi peraturan daerah tersebut. Sosialisasi tersebut dilakukan di beberapa kecamatan yang ada di Kabupaten Halmahera Utara yaitu Kecamatan Tobelo, Kecamatan Galela, Kecamatan Loloda, dan Kecamatan Kao dan Kecamatan Malifut.

Dalam rancangan peraturan daerah untuk menentukan kondisi masyarakat maka dibentuklah naskah akademik yang tujuannya sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tersebut. Berikut hasil wawancara.¹⁸⁵

Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara, merupakan inisiatif Pemerintah Daerah yang merekomendasikan kepada Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU) untuk membentuk naskah akademik peraturan daerah

¹⁸⁵ Wawancara dengan Fatmawati, SP, sebagai Anggota tim penyusunan naskah akademik rancangan peraturan daerah tentang Pelestarian dan Pelembagaan adat di Kabupaten Halmahera Utara. Pada tanggal 10 Januari 2017.

tersebut. Karena peraturan daerah ini merupakan peraturan daerah di Wilayah Kabupaten Halmahera Utara maka studi referensinya juga dilakukan di daerah tersebut, sehingga dilakukan riset secara akademik sesuai dengan ilmu atau konsep dasar pembentukan peraturan daerah atau legal drafting yakni landasan sosiologis, filosofis dan yuridis. Landasan sosiologis terkait dengan riset empiris yang terjadi dilapangan sesuai dari rencana wilayah yang sudah direncanakan dalam dokumen. Riset ini dimulai dengan kajian lapangan yakni wawancara pihak-pihak terkait dalam hal ini tokoh masyarakat adat, tokoh agama dan stakeholder lainnya. Disamping itu instansi terkait bahkan yang mempunyai inisiatif dalam pembentukan peraturan daerah yaitu Bagian Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halmahera Utara, dan instansi terkait yang berhubungan langsung dengan pembentukan peraturan daerah dan DPRD Kabupaten Halmahera Utara. Disamping itu juga dilakukan fokus diskusi kelompok (FGD) sehingga materi aspirasi yang di sampaikan para peserta (FGD) dijadikan bahan-bahan untuk pembuatan naskah akademik. Bahwa sumber-sumber materi dari aspirasi masyarakat adat dalam kegiatan (FGD) tersebut, khususnya menyangkut dengan sistem dan struktur adat baik secara filosofi maupun aturan adat berupa buku-buku adat, literatur-literatur adat istiadat ini kemudian pengecekan langsung pelestarian adat seperti pakaian adat, tarian cakalele, tarian tide-tide dan komunitas-komunitas adat, sekaligus dengan rumah adat Hibualamo dan ini sangat ideal untuk membentuk peraturan daerah tersebut kemudian data tersebut dipilah-pilah kemudian diolah mana yang bisa dimasukkan dalam materi naskah akademik sehingga dijadikan sebagai referensi sekunder untuk mengkaji dari sisi

filosofi adat setempat terkait dengan adat Hibualamo sebagai rumah pemersatu. Namun saat itu ada beberapa *stakeholder* atau tokoh-tokoh adat yang sudah meninggal sehingga untuk mencari simbol-simbol adat, sejarah dokumen atau naskah-naskah adat juga dokumen sejarah mengalami hambatan, ada beberapa yang masih hidup mereka yang dijadikan sumber informasi sehingga diwawancarai dan data-data tersebut dapat dimiliki. Semangat masyarakat dalam ikut berpartisipasi dalam pembuatan dan mendorong peraturan daerah ini sangat tinggi, sehingga Perda ini memberikan inisiatif kepada DPRD Kab. Halut untuk dibuatkan salah satu Perda dalam Prolegda.

Pembentukan peraturan Daerah tentang Pelestarian dan Pelembagaan adat di Kabupaten Halmahera Utara, merupakan hak inisiatif Pemerintah Daerah, rancangannya dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kemudian Draf Rancangan tersebut disampaikan kepada Bupati melalui Bagian Hukum dan HAM Setda Halmahera Utara untuk membentuk tim pembentukan peraturan daerah tersebut, dan melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait dalam hal ini tokoh-tokoh masyarakat adat seluruh kecamatan baik tokoh adat dari kecamatan Tobelo, Kecamatan Galela, Kecamatan Kao dan Kecamatan Loloda. Dalam pembentukan peraturan daerah ini harus di bentuk naskah akademi, Tim naskah adakademi dibentuk dari Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (UMMU) dalam menyusun naskah akademik.

Pada tahapan sosialisasi semenjak pembahasan Prolegda sampai penyusunan naskah akademik dan penetapan peraturan daerah dilibatkan msyarakat sebagai subjek dari implentasi peraturan daerah tersebut. Dalam sosialisasi yang dilakukan

tersebut, pembagian zona-zona dibagi-bagi melalui dapil-dapil masing-masing Anggota DPRD sesuai dengan dapilnya, misalkan dapil Kecamatan Galela, Anggota DPRD hasil pemilihan dapil tersebut melakukan sosialisasi langsung ke lapangan begitu juga dapil wilayah Kecamatan Tobelo, dapil wilayah Kecamatan Kao dan dapil wilayah Kecamatan Malifut. Sosialisasi secara langsung pada masyarakat adat kemudian aspirasi-aspirasi dijadikan bahan pertimbangan dalam menyusun materi naskah akademik maupun dalam rapat-rapat antara DPRD, Instansi terkait dan masyarakat.

Penyusunan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014, sebagaimana yang diinisiasi oleh pemerintah daerah telah melakukan proses tahapan yang telah dilalui sebagaimana hasil wawancara sebagai berikut.¹⁸⁶

Dalam pembentukan peraturan daerah partisipasi masyarakat merupakan perintah undang-undang yang harus ditaati oleh inisiator pembentuk undang-undang maupun peraturan daerah di tingkat daerah.¹⁸⁷ Hal ini menjadi satu rekomendasi dalam riset/penelitian harus mewawancari masyarakat yang terlibat langsung dalam proses Penyusunan Peraturan daerah tentang Pelestarian dan Pelambangan Adat di Kabupaten Halmahera Utara. sebagaimana hasil wawancara¹⁸⁸ Sosialisasi peraturan daerah tentang pelestarian dan pelebagaan masyarakat

¹⁸⁶ Hasil wawancara dengan Haiudin Dodo, SH.MH Kabag Hukum dan HAM Setda Kabupaten Halmahera Utara, pada kantor Bupati Kabupaten Halmahera Utara. pada tanggal 12 Januari 2017.

¹⁸⁷ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maksudnya dapat dilakukan melalui, rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

¹⁸⁸ Wawancara dengan Ibu Badriah Fadel, sebagai tokoh adat perempuan yang ikut terlibat dalam sosialisasi rancangan peraturan daerah tentang pelestarian rumah adat di kabupaten halmahera utara. Pada tanggal 5 Januari 2017.

adat, dari bagian pemerintahan daerah pada tanggal 17 maret 2013, beberapa hal diasampaikan pada sosialisasi peraturan tersebut, materi sosialisasi terkait dengan nilai-nilai dan ciri-ciri budaya Hibualamo dan rumah adat Hibualamo di Kabupaten Halamhera Utara. Pelestarian rumah adat merupakan kewajiban pemerintah daerah ketika ditetapkan dalam peraturan daerah tersebut. Sebenarnya telah lama kami berjuang untuk melestarikan adat-adat di kabupaten Halmahera Utara namun pada saat ini dibahas dan menjadi satu ketentuan yang akan di tetapkan dalam peraturan daerah, jadi upaya pemerintah daerah dalam pelestarian adat dan pelebagaan adat adalah upaya mengembangkan, memelihara dan melindungi nilai-nilai budaya lokal lebih mempertegas bahwa peran adat serta adat dalam melindungi dan mempertahankan budaya adat-istiadat agar tetap bertahan. Perda tersebut apabila sudah disahkan maka dengan sendirinya adat-adat dan rumah adat akan terbagun karena dapat memotivasi dan membangkitkan potensi kearifan lokal yang hidup dan lembaga adat tersebut mampu menjalankan peran serta dan fungsi secara optimal. Pemerintah Daerah sudah diberikan tanggung jawab untuk menjaga dan mengayomi secara otonomi artinya wajar apabila di suatu daerah karena lembaga adat adalah mitra pemerintah yang ikut menjaga ketertiban daerah.

d. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat

Dalam proses pembuatan Perda Partisipatif tersebut tentunya berhadapan dengan beberapa faktor yang mempengaruhi baik itu bersifat mendukung jalannya proses penyusunan tersebut, atau malah sebaliknya dalam artian mengambat jalannya proses lahirnya suatu kebijakan dalam mengaur kepentingan masyarakat

secara umum. Hal ini dapat dilihat kekurangan dan kelebihan dalam pembentukan peraturan daerah terhadap Perda No. 3 Tahun 2014 dan Perda No. 8 Tahun 2014, sebagai berikut:

1. Faktor-Faktor Pendukung Dan Penghambat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 Tentang Pelestarian Dan Pelembagaan Adat Di Kabupaten Halmahera Utara, Yaitu:

a. Faktor-Faktor Pendukung Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014.

Faktor pendukung yang dimaksud disini adalah segala hal yang sifatnya membantu proses partisipasi masyarakat dalam hal proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara yang sesuai dengan peraturan atau sistem yang telah ditentukan dan disepakati. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah:

1. Dokumen aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat adat sebagai faktor dokumen yang akan disusun sebagai materi untuk menjelaskan bahwa aspirasi tersebut merupakan usulan untuk membentuk peraturan daerah.
2. Faktor pendukung naskah akademik yang dibuat oleh Perguruan Tinggi dan Ranperda sebagai naskah yang digambarkan untuk menyusun materi peraturan daerah yang akan disajikan dalam pembahasan Perda ketika RDPU sampai pada pembahasan peraturan daerah di satukan dalam bentuk peraturan daerah yang sah.

3. Faktor sosialisasi merupakan langkah untuk memberi pemahaman dalam membentuk Perda terkait dengan pelestarian dan pelebagaan adat di Kabupaten Halmahera Utara sehingga dalam pembentukan peraturan daerah mendapat informasi materi yang sangat sinkron dengan pembentukan Perda.
4. Faktor subjek informasi adalah untuk mendeteksi bagaimana sejarah lahirnya hukum adat yang ada di wilayah Kabupaten Halmahera Utara, berupa informasi langsung dari pelaku sejarah sehingga secara materil dapat membantu dalam penyusunan Peraturan Daerah.
5. Faktor dokumen sejarah masyarakat adat adalah dokumen-dokumen yang menjelaskan nilai-nilai kearifan lokal atau budaya yang hidup dan terkait dengan lembaga adat sehingga dalam penyusunan perda dapat membantu inisiator pembentuk Perda.
6. Faktor dokumen Naskah Akademik (NA) adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran untuk menjadikan bahan dan dasar bagi pemahaman kepada masyarakat dalam berpartisipasi.
7. Faktor aktor pembuat Perda adalah pemahaman pelaku pembuat Perda sangat menentukan agar upaya untuk menjelaskan penyusunan perda sehingga dalam partisipasi masyarakat dapat memahami secara teknis pembuatan peraturan daerah tentang pelestarian dan pelebagaan adat.

b. Faktor-Faktor Penghambat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

Faktor Penghambat yang dimaksud disini adalah segala hal yang sifatnya menghambat atau mengganjal proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara yang sesuai dengan peraturan atau sistem yang telah ditentukan dan disepakati. Faktor-faktor tersebut yakni:

1. Faktor kurangnya dokumen adat, karena dokumen adat merupakan gambaran nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang mengatur pelestarian adat sehingga dapat menjadi gambaran dalam mengukur materi Peraturan Daerah tersebut;
2. Faktor kurangnya pemahaman masyarakat tentang nilai-nilai kearifan lokal atau budaya yang hidup dalam lembaga adat sehingga dapat menghambat pada saat pembahasan proses penyusunan rancangan peraturan daerah tersebut;
3. Faktor ketidak hadirannya masyarakat dalam sosialisasi, untuk menyerap masukan masyarakat sehingga dalam rapat RDPU dapat mempengaruhi terbentuknya peraturan daerah karena informasi soal nilai-nilai kearifan lokal atau budaya yang hidup dalam lembaga adat;
4. Faktor anggaran pembentukan peraturan daerah sehingga dalam mengundang masyarakat sangat minim yang dapat mempengaruhi

kuantitas masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam proses penyusunan perda ;

5. Faktor kondisi wilayah yang tidak terjangkau, sehingga tim pembentuk peraturan daerah tidak dapat mengundang masyarakat tersebut yang menyebabkan kurang efektifnya partisipasi masyarakat.

2. Faktor-faktor Pendukung Dan Penghambat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014, yaitu:

a. Faktor-Faktor Pendukung Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014, Yaitu:

Faktor pendukung yang dimaksud disini adalah segala hal yang sifatnya membantu proses partisipasi masyarakat dalam hal proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan. Adapun Faktor-Faktor pendukung tersebut adalah:

- i. Faktor sosialisasi merupakan langkah untuk memberi pemahaman dalam membentuk perda terkait dengan perlindungan hak-hak masyarakat di wilayah pertambangan di Kabupaten Halmahera Utara sehingga dalam pembentukan peraturan daerah mendapat informasi materi yang sangat sinkron dengan pembentukan Perda.
- ii. Faktor subjek informasi adalah untuk mendeteksi pelanggaran pertambangan melalui korban masyarakat adat di sekitar wilayah pertambangan sehingga dalam menyusun Perda dapat membantu menentukan materi Perda.

- iii. Faktor dokumen laporan pelanggaran adalah dokumen-dokumen yang menjelaskan bagaimana penguasaan pertambangan wilayah masyarakat adat sehingga dalam penyusunan perda dapat membantu inisiator dalam mencari masalah dan mengklarifikasikan melalui materi pembentukan Perda.
- iv. Faktor dokumen Naskah Akademik (NA) adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran untuk menjadikan bahan dan dasar dalam mengatur hak dan kewajiban pertambangan, hak dan kewajiban masyarakat adat.
- v. Faktor aktor pembuat Perda adalah pemahaman pelaku pembuat Perda sangat menentukan agar upaya untuk menjelaskan penyusunan Perda sehingga dalam partisipasi masyarakat dapat memahami secara teknis pembuatan peraturan daerah tentang pelestarian dan pelebagaan adat.

b. Faktor-Faktor Penghambat Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat Di Wilayah Pertambangan Dan Peraturan diantaranya yaitu:

Faktor Penghambat yang dimaksud disini adalah segala hal yang sifatnya mengambat atau mengganjal proses penyusunan rancangan Peraturan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah faktor penghambat tersebut yakni:

- 1. Faktor kurangnya pemahaman masyarakat tentang hak-haknya sendiri dan kurangnya memahami masalah yang terjadi di sekitar wilayah tambang sehingga mempengaruhi lambtnya penyusunan Perda.

2. Faktor ketidak hadiran masyarakat dalam sosialisasi, RDPU, sehingga mempengaruhi terbentuknya Perda karena informasi soal nilai-nilai kearifan lokal atau budaya yang hidup dalam lembaga adat.
3. Faktor anggaran pembentukan perda sehingga dalam mengundang masyarakat sangat minim yang dapat mempengaruhi kuantitas masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam proses penyusunan Perda.
4. Faktor rentang wilayah yang jauh, sehingga tim pembentuk peraturan daerah tidak dapat mengundang masyarakat tersebut yang menyebabkan kurang efektifnya partisipasi masyarakat.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, serta hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penulisan Tesis ini, yaitu sebagai berikut.

1. Bahwa pada era demokrasi secara langsung rakyat menjadi penentu dalam pemilihan Kepala Daerah dan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga hak-hak masyarakat dalam kebijakan pemerintahan ketika membuat sebuah peraturan daerah sangat baik ketika rakyat ikut dilibatkan atau berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan daerah khususnya di Kabupaten Halmahera Utara. Hak-hak masyarakat tersebut tentunya harus dilaksanakan oleh DPRD bersama-sama Bupati dalam membentuk sebuah aturan yang mengikat bagi rakyatnya sendiri sehingga dalam pembentukan Perda No. 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Perda No 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara pemerintah daerah telah mengundang dan ikut melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, sehingga dapat mencapai kesepakatan dalam penyusunan materi-materi Perda tersebut.

2. Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelebagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara, DPRD bersama Pemerintah Daerah telah melibatkan masyarakat adat di seluruh Kecamatan yang ada di Kabupaten Halmahera Utara, *stakeholders*, LSM, media masa, perguruan tinggi, mahasiswa, pengusaha pertambangan, TNI dan POLRI.

3. Dalam pembentukan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan dan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelebagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara telah melibatkan masyarakat baik dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah maupun Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dilakukan DPRD dan Bagian Hukum dan Ham Setda Kabupaten Halmahera Utara kemudian FGD yang dilakukan oleh Tim pembentuk Naskah Akademik. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah tersebut telah direalisasikan dengan baik oleh DPRD maupun oleh Pemerintah Daerah.

Dalam pembentukannya terdapat Faktor-faktor pendukung dan Penghambat partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Nomor 3 Tahun 2014, yaitu:

1. Faktor sosialisasi merupakan langkah untuk memberi pemahaman dalam membentuk Perda terkait dengan pelestarian dan pelebagaan adat di

Kabupaten Halmahera Utara, sehingga dalam pembentukan Peraturan Daerah mendapat informasi materi yang sangat sinkron dengan pembentukan Peraturan Daerah.

2. Faktor subjek informasi adalah untuk mendeteksi bagaimana sejarah lahirnya hukum adat yang ada di wilayah Kabupaten Halmahera Utara, berupa informasi langsung dari pelaku sejarah sehingga secara materil dapat membantu dalam penyusunan Peraturan Daerah.
3. Faktor dokumen sejarah masyarakat adat adalah dokumen-dokumen yang menjelaskan nilai-nilai kearifan lokal atau budaya yang hidup dan terkait dengan lembaga adat sehingga dalam penyusunan Peraturan Daerah dapat membantu inisiator pembentuk Perda.
4. Faktor dokumen naskah akademik adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran untuk menjadikan bahan dan dasar bagi pemahaman kepada masyarakat dalam berpartisipasi.
5. Faktor aktor pembuat Perda adalah pemahaman pelaku pembuat Perda sangat menentukan agar upaya untuk menjelaskan penyusunan Perda sehingga dalam partisipasi masyarakat dapat memahami secara teknis pembuatan Peraturan Daerah tentang pelestarian dan pelebagaan adat.
6. Faktor akademisi merupakan yang menyusun naskah akademik sebagai acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan bagaimana untuk menjabarkan pengetahuan ke masyarakat terkait dengan penyusunan Perda.

B. Saran

Dengan adanya peraturan daerah yang telah dibentuk oleh Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten Halmahera Utara dan disetujui bersama dengan Kepala Daerah Bupati maka dapat disarankan bahwa:

1. Bahwa dalam penyusunan Peraturan Daerah harus melibatkan masyarakat karena kedaulatan rakyat dalam negara hukum dan demokrasi adalah bagian yang sakral yang harus diperjuangkan;
2. Bahwa pengelolaan Sumber Daya Alam yang akan diatur dalam peraturan daerah khususnya di wilayah masyarakat adat Kabupaten Halmahera Utara, baik ijin pertambangan (IUP) galian A, galian B, dan galian C, Pemerintah Daerah harus menyepakati dengan masyarakat adat di wilayah adat tersebut.
3. Sebuah kenyataan yang tidak dapat kita kesampingkan bahwa keberagaman yang ada di Indonesia mulai dari keberagaman suku/etnik, bangsa bahasa dll. Hal inilah menjadi ukuran bahwa keberagaman ini harus ditata dengan rapih, maka Pemerintah Daerah dalam hal ini DPRD bersama Bupati harus lebih meningkatkan pelestarian masyarakat adat memasukan dalam kurikulum di dunia pendidikan yang formal tempat-tempat pelestarian adat di Kabupaten Halmahera Utara;
4. Dalam rangka peningkatan pendidikan di dunia hukum khususnya pembentukan Peraturan Daerah maka Pemerintah Daerah dan DPRD mempertahankan mempertahankan partisipasi masyarakat dalam proses

pembentukan Peraturan Daerah agar dapat menjalankan sesuai dengan cita-cita demokrasi yang konstitusional;

5. DPRD dan Pemerintah Halmahera Halmahera Utara seyogyanya lebih meningkatkan pembentukan Peraturan Daerah yang partisipatif agar produk Peraturan Daerah berdasarkan pada dasar hukum yang berlaku sebagaimana dalam pasal 96 UU No.12/11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga pembentukan Peraturan Daerah dapat mencapai:

- a. Keterlibatan masyarakat merupakan wujud penjangkaran pengetahuan keahlian hukum dalam menyusun sebuah peraturan daerah sehingga baik secara materil maupun formil dapat di pahami oleh masyarakat;
- b. Peraturan yang ditentukan benar-benar terjamin dalam kehidupan masyarakat;
- c. Peraturan Daerah yang dikeluarkan harus benar-benar menimbulkan rasa tanggung jawab bersama atas Peraturan Daerah yang dihasilkan.

DAFTARPUSTAKA

Buku

- .Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan Pertama Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2011.
- _____, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Yogyakarta: Toga Pres & UMMU Press, 2006.
- _____, *Kuasa Rakyat dalam Pemilu*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Toga Press, 2010.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: UI Press, 1995.
- Amien Rais, Pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta, 1986,
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Liberty 1999.
- Dafid Held, *Demokrasi dan Tataan Global dari Negara*, Cetakan Pertama Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2004.
- Ellydar Chaidir, *Negara Hukum Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Fatimah. "*Praktik Judicial Review di Indonesia : Suatu Pengantar*". Cetakan Siti Pertama. Yogyakarta: Nuansa Aksara, 2005.
- George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York – Chicago San Fransisco Toronto London; Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- Hamit Attamimi, *Peranan Kepala Presiden Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Desertasi UI, Jakarta, 1990.
- Hanafi Nurkholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cetakan pertama Jakarta : Grasindo, 2005.
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Cetakan Pertama Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- H. Moh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Pertama (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

- Iza Rumesten, *Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan* Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, hlm.8.
- J. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Cetakan Paertama Jakarta Rajawali Press, 1988.
- Jazim Hamidi, *Panduan Praktis Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif* Jakarta: Prestasi Pustaka Publiser, 2008
- Jazim Hamidi dkk, *Pedoman Naskah Akasdemik PERDA Partisipasi*, Cetakan Pertama Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara*, Cetahan Pertama Bandung: Nuansa, 2010.
- Jimly Assidiqqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokrastis*, Cetakan Pertama (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2008),
- Lili Rasyidi, *Teori dan dasar-dasar Filsafat hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan VIII, Gramedia, Jakarta, 1983.
- Mahendra Putra Kurnia dkk. *Peoman Naskah Akademik PERDA Partisipasi*. Cetakan Pertama Yogyakarta: Kreasi Total Media 2010.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: kanisius 2007.
- Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Moh Kusnadi dan Bintang R Siragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995.
- Moh Busyro Muqoddas. dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Cetakan Pertama Yogyakarta: UII Pres, 1992.
- Moh Kusnadi dan Bintang R Siragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995.
- Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Govenance dan Korupsi di Daerah*, Cetakan Pertama Jakarta: Total Media, 2011.

- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).
- _____, *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2014.
- _____, "UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang". Jakarta: Rajawali Pers, 20 Peter Mahmud Marjuki. *Penelitian Hukum*. Cetakan Kesembilan, Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Oemar Seno Adji, *Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, terpetik dari S.T. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta
- Peter Mahmud Marjuki. *Penelitian Hukum*. Cetakan Kesembilan, Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan Pertama Bandung: Nusa Media, 2009.
- Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-Enam Yogyakarta:Rajawali Press, 2011.
- SF. Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia*, Desertasi, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Cetakan Pertama Jakarta: Rajawali Pres, 2003.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*,Cetakan Pertama.Yogyakarta : UII Press, 2009.
- Syamsudin, *Rekonstruksi Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif Studi Pemaknaan Hakim tentang Korupsi*, 2001.

Soejono Seekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986

Sirajudin dkk, *Parlemen Lokal DPRD Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2009.

Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketuju Yogyakarta: Liberty, 2005.

Soejono Seekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.

Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.

Sudargo Gautama, *Pengertian Bagi Negara Hukum*, Cetakan Ketiga, (Bandung: Alumni, 1983.

Sirajudin dkk, *Parlemen Lokal DPRD Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Malang: Setara Press, 2009.

Suganda Wiranagapati, *Sejarah Nasional Indonesia dan Dunia*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Galaxy Puspa Mega, 1992.

Yuliandri, *Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Badan Pembina Hukum Nasional; Kementrian Hukum dan Hak Asasi Mabusia 2015.

Undang-Undang

Amandemen ke IV Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Keputusan DPR Nomor 06A/DPR RI/2014-2015 Tecntang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

Peraturan Bupati Kabupaten Halmahera Utara Nomor 25 Tahun 2016 tentang Struktur Organisasi Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara.

Peraturan Bupati Kabupaten Halmahera Utara Nomor 25 Tahun 2016 tentang Struktur Organisasi Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara

Risalah Sidang RDPU DPRD Kabupaten Halmahera Utara.

Buku Putih Sanitasi Kabupaten Halmahera Utara, 2013.

Buku Pedoman Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Halmahera Utara, 2014.

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pelestarian dan Pelembagaan Adat di Kabupaten Halmahera Utara.

Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Hak-Hak masyarakat Adat di Wilayah Pertambangan Kabupaten Halmahera Utara.

Internet

<http://poskomalut.com/2014/01/10/aman-malut-rapat-pengurus-wilayah-i/>. Hlm. 1. Akses 23 2016 Pukul, 11.12.

<http://dodiksetiawan.wordpress.com/2011/11/21/uu-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/> Diakses tanggal 21 Agustus 2017 Pukul 13.08.

<http://manaluimron.blogspot.co.id/2016/02/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>. Diakses tanggal 28 Agustus 2017 Pukul, 13.23.