

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Doktrin negara hukum di dunia, terdapat dua tipe negara hukum yang lazim dikenal dalam pembelajaran Hukum Tata Negara, yakni Negara Hukum Eropa Kontinental yang melahirkan konsep *Rechtsstaat* dan Negara Hukum Anglo-Saxon yang melahirkan konsep *Rule of Law*.¹ Konstitusi Republik Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Pasal 1 ayat (3) telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah serta dasar negara. Sebagai dasar negara, Pancasila yang merupakan cerminan dari jiwa bangsa Indonesia, seyogyanya menjadi sumber hukum dari segala peraturan hukum yang ada.

Konstitusi Indonesia, pada mulanya menegaskan bahwa Indonesia adalah *Rechtsstaat*. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pra amendemen yang menyatakan bahwa “Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar ialah: Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)”.²

Setelah amendemen, penjelasan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dihapus, sehingga hanya menyisakan pembukaan dan batang tubuh. Dengan demikian, Indonesia tidak lagi condong pada satu tipe negara hukum saja. **Mahfud MD** menyatakan bahwa sejatinya, Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak kemerdekaan didesain sebagai negara hukum, meskipun tidak secara murni menganut konsep *rechtstaat* dari tradisi hukum negara-negara Eropa Kontinental yang memiliki karakter administratif, dan tidak pula berdasarkan pada *civil law* system dan legisme, sedangkan konsep *rule of law* tumbuh dari tradisi hukum negara-negara *Anglo Saxon* yang berdasarkan pada

¹ Angga Saputra, *Negara Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum Vol. 20 No. 1, 2022, hlm. 135–148.

² Fikri Hadi, *Negara Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Indonesia The State of Law and Human Rights in Indonesia*, Wijaya Putra Law Review Vol. 1 No. 2, 2022, hlm. 170–188.

Common Law System dan berkarakter yudisial. Indonesia mengadopsi kedua tipe hukum tersebut. Hal ini tercermin dengan selain menerima prinsip kepastian hukum yang menjadi hal utama dalam konsep *reschstaat* juga menerima prinsip rasa keadilan dalam *rule of law*.³

Sistem pemerintah Indonesia menerapkan otonomi daerah, dengan hak untuk menyesuaikan dan mengatasi masalah pemerintahan. Peraturan daerah berfungsi sebagai sarana yang memungkinkan daerah untuk mencapai otonomi secara mandiri. Dengan memiliki hak untuk mengimplementasikan aturannya sendiri, daerah tersebut dapat menyesuaikan kebijakan untuk memenuhi persyaratan, kebutuhan dan karakteristik wilayah, tanpa tergantung pada peraturan pusat. Hal ini memungkinkan daerah untuk menerapkan lebih banyak inisiatif dan langkah-langkah untuk bereaksi lebih banyak dalam mengelola wilayahnya.⁴

Kewenangan untuk merumuskan peraturan daerah bertujuan sebagai alat untuk melaksanakan otonomi bagi daerah, yang dirancang untuk memberikan kekuasaan kepada daerah sesuai dengan situasi dan kebutuhan masyarakatnya. Di samping itu, hal ini juga merupakan usaha untuk mempererat hubungan antara pemerintah daerah, yang berperan sebagai pencipta peraturan daerah, dan masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut.⁵

Asas keterbukaan dalam peraturan daerah merujuk pada prinsip-prinsip transparansi serta akses informasi publik yang diatur oleh hukum daerah. Prinsip ini memastikan bahwa proses penyusunan dan pelaksanaan peraturan daerah dilaksanakan dengan cara yang terbuka, sehingga masyarakat berhak mengetahui isi peraturan tersebut, termasuk cara pengambilan keputusan serta alasan di baliknya. Diharapkan dengan penerapan asas keterbukaan ini akan ada partisipasi publik, yang memberikan hak kepada masyarakat untuk terlibat

³ Mohammad Muslih, *Negara Hukum Indonesia Dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch*, Legalitas Jurnal Hukum Vol. IV No. 1 2017, hlm. 130–152.

⁴ Armin.R.A Ulfa, *Buku Ajaran Hukum Pemerintah Daerah*, CV. Eureka Media Aksara, Purbalingga, 2024.

⁵ Surya Mukti Pratama, Hario Danang Pambudhi, “Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah,” *Jurnal Analisis Hukum*, 2021, hlm. 120–30.

dalam pembuatan kebijakan daerah dan menyampaikan masukan atau pendapat terkait perencanaan peraturan daerah. Jika asas keterbukaan tidak diterapkan, maka dapat mengakibatkan kurangnya kesadaran masyarakat Indonesia dalam menerapkan hukum.⁶

Peraturan yang ditetapkan di tingkat daerah seharusnya disusun sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat, sehingga peraturan tersebut menjadi lebih sesuai dan tepat dalam menangani masalah-masalah khusus yang dialami oleh warga di wilayah tersebut. Contohnya, peraturan daerah bisa mencakup pengelolaan lingkungan yang sesuai dengan karakteristik geografi wilayah, atau kebijakan ekonomi yang relevan dengan potensi daerah. Dengan cara ini, kebijakan yang dibentuk melalui peraturan di tingkat daerah akan lebih efisien dan lebih diterima oleh masyarakat, karena didasarkan pada kenyataan yang ada di daerah tersebut.⁷

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah bertujuan untuk memberdayakan individu dalam memperoleh banyak peluang dan akses untuk mengungkapkan harapan yang merupakan hak, kewajiban, serta tanggung jawab mereka sebagai anggota komunitas.⁸ Partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang menyatakan bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun tulisan pada setiap tahap pembentukan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga erat berkaitan dengan prinsip demokrasi. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat harus dilaksanakan secara optimal sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam suatu situasi, baik dalam hal mental, pikiran, emosi, atau perasaan, mendorong individu tersebut untuk

⁶ Sunarno Danusastro, *Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif*, Jurnal Konstitusi, 2021.

⁷ A.S Mandala, *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Sampah Di Kota Bengkulu Perspektif Siyasah Dusturiyah*, Uin Fatmawati Sukarno Bengkulu, 2022.

⁸ Sunarno Danusastro, *op.cit*, hlm.

berkontribusi dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta turut bertanggung jawab atas kegiatan yang berkaitan dengan pencapaian tujuan tersebut.⁹

Peraturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tidak hanya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, tetapi juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 yang mengatur tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Terdapat juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 yang mengubah ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.¹⁰

Ketentuan mengenai keterlibatan masyarakat dalam aturan tersebut belum menjelaskan secara rinci tentang pengaturan teknis yang diperlukan untuk memastikan bagaimana penyelenggara pemerintahan harus mengakomodasi partisipasi publik, serta apakah mekanisme ini sudah berjalan dengan baik untuk mendorong proses demokratisasi di tingkat daerah.¹¹

Pembentukan undang-undang dalam suatu negara yang mengedepankan hukum dan prinsip demokrasi kini bukan lagi hanya menjadi hak dan tanggung jawab pemerintah dan legislatif, melainkan juga merupakan kewajiban masyarakat untuk terlibat. Sebagai pihak yang merasakan efek dari adanya undang-undang, masyarakat harus berkontribusi dalam menentukan prioritas kebijakan yang berkaitan dengan pembuatan undang-undang. Tanpa partisipasi masyarakat dalam proses tersebut, sulit untuk menerima dan menerapkan suatu undang-undang dengan baik. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat mencerminkan adanya interaksi dalam pengembangan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat perlu ada pada semua tahap penyusunan

⁹ Aisyah Septia Putri, dan Doris Febriyanti, *Gaya Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik Di Desa Sungai Kedukan*, Journal Of Social And Policy Issue Vol. 3, 2022.

¹⁰ R.F Nurhafidzahs, *Efektivitas Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Perspektif Siyash Syari'yyah*, Uin Maulana Malik Ibrahim, 2024.

¹¹ Muhammad Ikhsan Ritonga, Azwir Maa, Andre Defriansyah, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Pendidikan Tambusai Vol. 7 No. 32, 2023, hlm. 13–40.

undang-undang, tidak hanya sebagai hak yang diakui oleh aturan, tetapi juga harus ada pengungkapan aspirasi masyarakat yang nyata yang perlu dipenuhi dan ditanggapi oleh para pembuat undang-undang.¹²

Pembentukan peraturan daerah terdiri dari dua jenis, yakni Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan daerah dapat berasal dari usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau dari Pemerintah, dan prosesnya melibatkan beberapa langkah. Langkah-langkah dalam pembuatan peraturan daerah adalah sama dengan langkah-langkah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya, yang mencakup perencanaan, perancangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, pelaksanaan, dan evaluasi. Setiap langkah tersebut harus menyediakan ruang bagi partisipasi masyarakat. Dengan demikian, diharapkan dapat tercipta peraturan daerah yang melibatkan masyarakat, masyarakat yang peka, serta pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan sosial.¹³

Pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah dua pilar utama dalam struktur pemerintahan lokal yang memainkan peran krusial dalam penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Peraturan Daerah adalah sejenis regulasi yang memiliki posisi konstitusional di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dirumuskan secara kolaboratif oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini diperjelas dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁴

Pengamatan awal yang dilakukan oleh penulis mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan masih belum menunjukkan hasil yang jelas, karena tingkat partisipasi

¹² Muh Farhan Arfandy et.al, *Politik Hukum Dalam Program Legislasi Di Indonesia*, Puskapsi Law Review, 2024.

¹³ A.F.M Fikri, *Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Studi Kasus Dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tojo Una-Una Periode 2019-2022*, Jurnal Ilmu Hukum Actual Vol. 2 No. 2, 2024.

¹⁴ Fadel Muhammad, Tegnán Gbohóu, and Gnatin Hilaire, *Community Participation in Regional Regulation Number 8 of 2009 Concerning Non-Smoking and Non-Smoking Areas in the Padang Panjang City*, "International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding, No. 8, 2020, hlm. 143–53.

masyarakat dalam setiap proses pembuatan peraturan daerah belum optimal. Proses pembuatan peraturan harus didasarkan pada kajian yang bersifat empiris untuk memastikan terciptanya produk hukum yang berkualitas, yang melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif. Apabila masyarakat dilibatkan langsung dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, terutama di tingkat daerah, maka hasil peraturan yang dihasilkan akan mencerminkan bukan hanya keinginan para pembuat peraturan, tetapi juga kepentingan masyarakat.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Muhammad Yasser berjudul *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 tentang RPJMD 2019-2023*. Penelitian ini berfokus pada bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Sumatera Utara serta bagaimana perspektif Fiqh Siyasah memandang keterlibatan masyarakat dalam legislasi tersebut. Kajian yang dilakukan lebih menitikberatkan pada aspek normatif dan prinsip-prinsip hukum Islam dalam mengukur keterlibatan masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah.¹⁵

Berbeda dengan penelitian ini, penelitian penulis lebih menyoroti pengaturan dan efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan. Fokus utama penelitian penulis adalah untuk menganalisis sejauh mana partisipasi masyarakat dalam penyusunan tiga peraturan daerah. Dengan pendekatan yuridis-empiris, penelitian ini menilai efektivitas pelibatan masyarakat dalam proses legislasi daerah serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi tersebut. Dengan demikian, perbedaan utama antara kedua penelitian ini terletak pada cakupan wilayah, pendekatan yang digunakan, serta aspek yang dikaji, di mana penelitian Muhammad Yasser lebih menitikberatkan pada perspektif hukum Islam dalam legislasi di tingkat provinsi, sementara penelitian penulis

¹⁵ M. Yasser, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2019-2023*, Uinsu Medan, 2021.

lebih berorientasi pada evaluasi efektivitas partisipasi masyarakat di tingkat kabupaten.

Penelitian yang dilakukan oleh Nurrul Annisa, tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Parepare, Tahun 2021. Hasil penelitian membahas hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Berbeda dengan penelitian penulis yang fokus pada pengaturan dan efektivitas partisipasi masyarakat di Kabupaten Kuningan, serta menganalisis sejauh mana keterlibatan masyarakat Kabupaten Kuningan dalam pembentukan peraturan daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi kunci dalam mewujudkan demokratisasi proses legislasi di tingkat daerah, termasuk di Kabupaten Kuningan. Partisipasi ini tidak hanya memenuhi prinsip keterbukaan, tetapi juga memastikan bahwa peraturan daerah yang dibentuk relevan, responsif, dan dapat diterima oleh masyarakat karena mencerminkan kebutuhan, aspirasi, serta karakteristik lokal.

Studi mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan topik yang signifikan dan bermanfaat dalam perkembangan hukum daerah. Walaupun metodologi dan perhatian penelitian sebelumnya bervariasi, terdapat kesepakatan bahwa partisipasi masyarakat merupakan elemen penting yang berdampak pada mutu dan keberhasilan peraturan daerah. Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini akan memberikan sumbangan dengan menganalisis seberapa efektif keterlibatan masyarakat di Kabupaten Kuningan, yang dapat menawarkan sudut pandang baru dalam upaya memperbaiki kualitas legislasi daerah.

Berdasarkan permasalahan partisipasi masyarakat dalam pembentukan daerah pada latar belakang dan penelitian terdahulu tersebut maka penulis tertarik untuk membahas dan mengangkat judul tentang **“Efektivitas Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Kabupaten Kuningan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah :

1. Bagaimana pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah?
2. Bagaimana efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Kuningan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka penulis memiliki tujuan dalam penelitian ini yaitu, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah.
2. Untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan, dengan melihat apakah prosesnya telah memenuhi prinsip-prinsip partisipasi yang inklusif, transparan, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan tercapainya tujuan di atas, maka dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis, yaitu:

1. Kegunaan Secara Teoritis
 - a. Penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi akademisi, mahasiswa, dan peneliti lain yang ingin mendalami bidang hukum tata negara atau hukum administrasi terkait partisipasi publik dalam legislasi daerah.
 - b. Hasil penelitian ini akan menambah khazanah literatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-

undangan, khususnya dalam konteks Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Penelitian ini juga dapat dijadikan referensi dalam kajian lebih lanjut tentang efektivitas pelibatan masyarakat dalam proses legislasi di tingkat daerah.

2. Kegunaan Secara Praktis

- a. Penelitian ini memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah di Kabupaten Kuningan dalam meningkatkan efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Hasil penelitian dapat dijadikan acuan untuk merancang mekanisme partisipasi yang lebih inklusif dan efektif sesuai ketentuan hukum.
- b. Penelitian ini juga bermanfaat sebagai bahan evaluasi bagi instansi terkait salah satunya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuningan mengenai sejauh mana efektivitas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait partisipasi masyarakat telah berjalan dengan baik, serta memberikan masukan untuk perbaikan dalam proses legislasi.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memotivasi masyarakat untuk lebih aktif berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan daerah. Dengan pemahaman yang lebih baik tentang hak dan peran mereka dalam legislasi, masyarakat dapat berkontribusi secara konstruktif dalam menyampaikan aspirasi.

E. Kerangka Teori

Kerangka pemikiran merupakan hasil pemikiran sebagai kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan penelitian ilmiah, khususnya dalam penelitian ilmu hukum. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini didasarkan pada berbagai teori sebagai berikut:

1. Landasan Teori

a. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah sangat jelas disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsep sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang

dituangkan dalam konstitusi negara tersebut merupakan hukum dasar negara yang menempati posisi sebagai hukum tertinggi dalam tertib hukum. Dengan demikian, istilah negara hukum secara konstitusional telah disebutkan pada UUD 1945. Akan tetapi penggunaan istilah negara hukum mempunyai perbedaan antara sebelum dilakukan amandemen dan sesudah dilakukan amandemen. Sebelum amandemen UUD 1945, “Indonesia adalah negara yang berdasar atas negara hukum”. Sedangkan setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pada hakikatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu menjadikan negara Indonesia sebagai negara hukum.¹⁶

Menurut **Muhammad Tahir Azhari**, dengan berasumsi bahwa istilah negara hukum merupakan “*genus begrief*”.¹⁷ Negara hukum pada hakekatnya merupakan negara yang dalam aktifitasnya selalu didasarkan pada hukum guna menjamin dan mewujudkan keadilan bagi warganya. Perkembangan Negara Hukum Indonesia dapat dilihat dari naskah Undang-Undang Dasar yang diawali dengan Proklamasi, disusul dengan penetapan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 agustus 1945, dimana dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*). Pasal 1 ayat (1) Konstitusi menegaskan bahwa Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.

Ada tiga jenis negara hukum dari sudut pandang *rechstaat*. Pertama, negara hukum liberal yang menginginkan negara bersikap pasif dan mematuhi hukum yang ada. Kedua, negara hukum formal yang legitimasi dari rakyat, yang memerlukan tindakan penguasa berdasarkan hukum. Ketiga, negara hukum material, di mana tindakan penguasa

¹⁶ Oksidelfa Yanto, *Negara Hukum*, Pustaka Reka, Bandung, 2020, hlm.1.

¹⁷ Wiratmadinata, “Konstruksi Teoritis Pembentukan Teori Negara Hukum Pancasila (NHP),” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 17, No. 1, 2022, hlm. 1-12.

demi kepentingan warga dapat dibenarkan meskipun menyimpang dari undang-undang.¹⁸

Immanuel Kant memberikan gambaran Tentang negara hukum yang berfungsi sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga hak-hak rakyat jangan diganggu atau dilanggar. Mengenai kemakmuran rakyat negara tidak boleh ikut campur tangan. Dalam hal ini negara hanya sebagai “*nachtwakerstaat*” (penjaga malam). Pandangan **Immanuel Kant** ini bersifat liberal, dalam hal mana negara sejauh mungkin tidak ikut campur tangan dalam urusan individu warganya. Berdasarkan pandangan **Kant**, Negara Hukum yang dikehendaki adalah sebuah negara yang memiliki unsur-unsur yaitu Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, Pemisahan Kekuasaan.¹⁹

A.V. Dicey menjelaskan bahwa terdapat tiga elemen fundamental dalam setiap sistem hukum yang ia sebut dengan istilah “*The Rule of Law*”. Elemen pertama adalah Supremasi Hukum, yang berarti dominasi peraturan hukum dalam melawan dan menghindari penyalahgunaan kekuasaan serta kekuasaan pemerintah yang terlalu besar. Elemen kedua adalah Kesetaraan di Hadapan Hukum, yang menunjukkan bahwa semua kelompok harus mematuhi hukum yang berlaku tanpa ada pengecualian baik pejabat pemerintah maupun warga biasa diharuskan menaati hukum yang sama. Elemen terakhir adalah proses hukum yang adil, yang menjamin hak-hak asasi manusia melalui undang-undang dasar hukum konstitusi tidak dianggap sebagai sumber utama, tetapi sebagai hasil dari hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan. Secara singkat, prinsip-prinsip hukum privat diperluas melalui tindakan pengadilan dan legislatif untuk membatasi kekuasaan ratu dan pejabat pemerintah.²⁰

¹⁸ R Rokilah, *Dinamika Negara Hukum Indonesia : Antara Rechtsstaat Dan Rule Of*, Nurani Hukum, Vol. 2 No. 1, 2020, hlm. 12–22.

¹⁹ . Ibid.

²⁰ Zaid Afif, *Konsep Negara Hukum Rule Of Law Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Journal Universitas Asahan Vol. 2, 2018, hlm. 55–60.

Konsep negara hukum Pancasila yang diadopsi dan diterapkan di Indonesia tidak sepenuhnya mengikuti sistem hukum *rechtstaat* dari negara-negara yang menerapkan hukum *civil law*, maupun konsep *rule of law* yang ada di negara-negara dengan sistem hukum *civil* atau *common law*. Sebaliknya, Indonesia mengembangkan dan menerapkan konsep negara hukum yang disesuaikan dengan situasi dan karakter bangsa Indonesia, yaitu konsep negara hukum Pancasila. Konsep ini muncul tidak karena perlawanan terhadap kekuasaan absolut yang dilakukan oleh penguasa atau raja, seperti latar belakang lahirnya pemikiran *rechtstaat* dan *rule of law*, tetapi karena keinginan masyarakat Indonesia untuk bebas dari penindasan oleh imperialisme dan kolonialisme yang dilakukan oleh penjajah Belanda.

Konsep negara hukum Pancasila muncul dari motivasi seluruh masyarakat Indonesia untuk membebaskan diri dari penjajahan kolonial. Hasrat untuk merdeka tersebut tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar alinea kedua yang menyatakan bahwa “dan perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentonsa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, bersatu, adil dan makmur”.²¹

Sementara itu, **Franz Magnis Suseno** menyebutkan empat syarat dalam gagasan negara hukum yang saling berhubungan satu sama lain, yaitu pertama, adanya asas legalitas yang berarti pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku. Kedua, adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dalam fungsinya untuk menegakkan hukum dan keadilan. Ketiga, adanya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi atau hukum dasar.²²

²¹ Darwin Botutihe, *Pembangunan Hukum Dengan Pendekatan Teori Hukum Inklusif Pada Negara Hukum Pancasila*, Jurnal Al-Himayah Vol. 3 No. 1, 2019, hlm. 102–126.

²² Ahsin Thohari, *Hak Konstitusional Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2016.

b. Teori Legislasi

Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris yakni *legislation of theory*, atau dalam bahasa Belanda dikenal dengan *theorie van de wetgeving* atau dapat disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang. Legislasi dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang sedangkan dalam arti luas termasuk pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan lain yang mendapat kewenangan dari undang-undang. Dengan kata lain teori legislasi dapat diartikan sebagai teori yang mengkaji perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga berakhir pada proses pengundangan. Oleh karena itu, fokus dari teori ini ialah proses pembentukan undang-undang beserta tahapan penyusunannya.²³

Teori legislasi merupakan teori yang mengkaji atau menganalisis tentang cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangannya. Teori ini dikembangkan oleh beberapa ahli, yaitu **Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Julius Stahl, dan Montesquieu**. Teori ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan ditetapkan telah sesuai dengan teori legislasi, misalnya apakah undang-undang yang dibuat itu sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan atau tidak. Oleh karena itu, fokus teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan beserta tahapan-tahapan didalam penyusunannya.²⁴

²³ Tifani Rizki Dianisa, Gayatri Dyah Suprobawati, "Penerapan Teori Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*, 2022, hlm. 298–305.

²⁴ Ibid.

2. Landasan Konseptual

a. Efektivitas Hukum

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya.²⁵

Efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Substansi Hukum adalah *“The substance is composed of substantive rules and also about how institutions should behave”*. Ini berarti bahwa substansi hukum terdiri dari aturan substantif dan juga bagaimana seharusnya institusi berperilaku.²⁶

Efektifitas hukum berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis. Efektif atau tidaknya suatu hukum menurut teori efektivitas hukum **Soerjono Soekanto** ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum ialah pihak-pihak yang membuat maupun menerapkan hukum, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, faktor masyarakat, ialah kesadaran masyarakat untuk mematuhi suatu peraturan perundangundangan yang kerap disebut derajat kepatuhan, faktor kebudayaan, ialah sebagai hasil

²⁵ Galih Orlando, *Efektivitas Hukum Dan Fungsi Hukum Di Indonesia*, Jurnal Pendidikan Agama Dan Sain, 2022, hlm. 49–58.

²⁶ Ibid.

karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁷

b. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dapat didefinisikan sebagai upaya melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi masyarakat bisa dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti memberikan masukan, memberikan tanggapan, menyumbangkan tenaga, waktu, atau sumber daya lainnya, serta turut serta dalam pengambilan keputusan dan perencanaan program pembangunan. Tujuan dari partisipasi masyarakat adalah untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas kebijakan publik dan pembangunan, sehingga dapat lebih merespons kebutuhan dan harapan masyarakat, serta mendorong terciptanya negara yang lebih demokratis dan kesejahteraan yang lebih merata bagi seluruh masyarakat.²⁸

Partisipasi masyarakat adalah sebagai bagian dalam kegiatan bersama, partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan diri. Partisipasi masyarakat adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan. Partisipasi membuat pihak masyarakat meningkatkan kemauan menerima dan setiap manusia tentunya secara alamiah membutuhkan orang lain untuk menjalankan kehidupannya.²⁹

Secara yuridis, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terakomodir dengan diadopsinya asas

²⁷ Muhammad Miftakhul Huda, Implementasi Tanggung Jawab Negara Terhadap Pelanggaran HAM Berat Paniai Perspektif Teori Efektivitas Hukum Soerjono Soekanto, *Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang* Vol. 11 No. 1, 2022.

²⁸ Vitalina Kovalenko, M. Riyanto, Partisipasi Masyarakat Menuju Negara Kesejahteraan: Memahami Pentingnya Peran Aktif Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Bersama Vol. 5, 2023, hlm. 374–388.

²⁹ Dindin Abidin, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*, CV. Eureka Media Aksara, 2023, hlm. 20.

keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan partisipasi sebagai kondisi dimana pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dilakukan secara transparan dan terbuka. Dengan prinsip keterbukaan, seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan seluas luasnya memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁰

Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan atau diskusi. Sehubungan dengan itu, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyiapan, atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dan rancangan peraturan daerah.³¹

Melibatkan masyarakat dalam menyusun peraturan daerah yang baru merupakan suatu keharusan agar masyarakat dapat berbagi wawasan dan permasalahan yang dihadapi dalam bekerja untuk memajukan masyarakatnya. Karena Indonesia adalah negara demokrasi, publik memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara. Partisipasi publik dan konsultasi selama pembuatan kebijakan, rancangan program, dan proses pengambilan keputusan merupakan elemen penting dari pembangunan negara yang demokratis. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, dapat terlihat sangat berbeda tergantung pada keadaan dari waktu dan tempat

³⁰ Ibid.

³¹ Bunga M, *Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol. 49 No. 4, 2020, hlm. 818–833.

tertentu. Dalam hal membuat undang-undang dan peraturan daerah baru dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan itu hanya ada pada kelompok orang yang telah dipilih oleh masyarakat umum.³²

c. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.³³

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama.³⁴

Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun jenis Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota antar lain: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Wilayah Daerah,

³² Siti Fadila Siregar, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Penyusunan Peraturan Daerah*, Journal Of Social Science Research Vol. 3, 2023, hlm. 7877–7890.

³³ Ruzuantika, *Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Jalan Umum Sebagai Tempat Parkir Kendaraan Di Kabupaten Karimun Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Perparkiran*, Repository.Uin-Suska.Ac.Id, 2024.

³⁴ *ibid*

Perangkat Daerah, APBD Program Jangka Menengah Daerah, Pemerintahan Desa Dan Pengaturan Umum lainnya.³⁵

F. Sistematika Penelitian

Untuk menjelaskan permasalahan tersebut dalam bagian yang lebih lengkap, agar lebih memperjelaskan penelitian ini, maka peneliti memberikan sistematika penulisan dalam suatu kaidah garis-garis besar penulisan melalui beberapa bab, disertai sub-sub dalam menjelaskan berbagai hal yang lebih terperinci dan membutuhkan pengetahuan yang mendalam. Diuraikan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan pembahasan mengenai latar belakang masalah mengenai efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, dengan rumusan masalah yang pertama yaitu bagaimana pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan dan yang kedua bagaimana efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah Kabupaten Kuningan. Tujuan penelitian dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana pengaturan dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan, serta mengetahui efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan. Kegunaan penelitian diharapkan secara teoritis untuk memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, dan secara praktis penelitian ini memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah daerah di Kabupaten Kuningan dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah. Kemudian menjelaskan mengenai sistematika penulisan, dan originalitas penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka. Dalam bab ini menguraikan tentang tinjauan pustaka yang meliputi landasan teori yang mendukung untuk penelitian berkaitan dengan efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan

³⁵ Glosalia Siregar, Dion A.F Siallagan, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penegakan Peraturan Daerah Agar Terwujudnya Pemerintah Daerah Yang Baik (Good Government)*, Jurnal Ilmu Pendidikan & Sosial Vol. 2 No. 2, 2023.

peraturan daerah di Kabupaten Kuningan. Teori yang digunakan yaitu teori negara hukum, teori legislasi, dan teori efektivitas hukum sebagai landasan kerja penelitian yang diharapkan mampu mempermudah dalam memperoleh hasil penelitian, serta landasan konseptual mengenai efektivitas hukum, partisipasi masyarakat, dan peraturan daerah.

Bab III Metode Penelitian. Dalam bab ini menguraikan tentang metode dalam penelitian, diantaranya mengenai spesifikasi penelitian, pendekatan penelitian, tahap penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpul data, analisis data, lokasi penelitian, dan jadwal penelitian yang mendukung untuk penelitian berkaitan dengan efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan. Dalam bab ini membahas mengenai Hasil Penelitian dan Pembahasan tentang pengaturan mengenai efektivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kuningan. Kemudian bagian ini memuat inti dari seluruh permasalahan hukum yang relevan dan memiliki keterkaitan dengan tinjauan pustaka. Bagian analisis ini pada prinsipnya adalah menguraikan hasil penelitian yang dilakukan di lapangan dan kemudian dibahas dalam pembahasan secara lengkap, sistematis, dan terarah.

Bab V Penutup. Dalam bab ini menguraikan tentang penutup yang berisi simpulan dan saran. Bab ini merupakan akhir dari sebuah penelitian, semua data yang diperoleh ditafsirkan dan hasil penelitian dapat ditentukan deskripsi data yang sudah dianalisis berupa rumusan pokok temuan studi. Simpulan didukung oleh bukti yang ditemukan dalam penelitian di lapangan. Saran, merupakan uraian yang dikemukakan peneliti terhadap berbagai persoalan yang tidak dapat dijawab oleh kesimpulan, saran dapat merupakan usulan atau tanggapan terhadap persoalan untuk dicarikan jalan keluarnya dan mengarah kepada perbaikan dimasa yang akan datang.