BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan rakyat dalam sebuah negara demokrasi sama-sama pentingnya dengan keberadaan pemerintahan itu sendiri. Suatu pemerintahan yang demokratis akan memiliki makna dan legitimasi yang kuat jika ditentukan dan mendapat dukungan dari rakyat, dan sebaliknya keberadaan rakyat jika tidak dikelola secara demokratis akan melahirkan suatu masyarakat yang tertekan dan apatis terhadap pemerintahan. Kedua kondisi tersebut sama-sama tidak kondusif bagi pertumbuhan demokrasi yang baik.

Untuk memperkuat dan mengawal proses demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka perlu diimbangi dengan pembuatan seperangkat peraturan (regulasi) berupa peraturan daerah untuk hal tersebut. Dengan pembentukan landasan hukum dimaksud, diharapkan pengelolaan rakyat di daerah dalam melaksanakan hak-haknya terkait dengan partisipasi dalam pembentukan peraturan daerah akan lebih efektif serta terjaminnya pelaksanaannya.[1]

Pemberian otonomi kepada daerah dan kewenangan dalam menetapkan peraturan daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan keleluasaan

[1] Wahab Ahmad, *Membangun Peraturan Daerah Yang Partisipatif*, dalam http://www.pa-tilamuta.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=98:membangun-peraturan-daerah-yang-partisipatif&catid=39:artikel&Itemid=60, Akses 12 Desember 2012 jam 17.53

kepada daerah sesuai dengan kondisi lokalistiknya. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendekatkan jarak antara pembuat peraturan daerah (pejabat daerah) dengan rakyat di daerahnya sehingga terbangun suasana komunikaitif yang intensif dan harmonis diantara keduanya. Artinya keberadaan rakyat di daerah sebagai subjek pendukung utama demokrasi mendapat tempat dan saluran untuk berpartisipasi terhadap berbagai peraturan daerah yang dikeluarkan atau dihasilkan oleh pemerintahan daerah.

Partisipasi masyarakat merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi sejak pertengahan abad ke-20. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, setidak-tidaknya di atas kertas, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah kekuasaan mutlak birokrat dan parlemen.[2]

Sesuai dengan prinsip demokrasi, dimana para wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dengan rakyat terkait dengan pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah.[3] Pemberian hak dan ruang kepada masyarakat di daerah untuk ikut terlibat serta berpartisipasi dalam proses pembuatan dan pembahasan peraturan daerah

[2] Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 186
[3] Wahab Ahmad, *op.cit*.

merupakan amanat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 96 ayat (1) yang berbunyi bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga ditegaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 139 ayat (1) yaitu masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Peraturan Daerah (Perda).

Dari ketentuan dalam dua Pasal dua Undang-undang tersebut memberikan penyadaran kepada semua pihak, bahwa rakyat di daerah memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan rancangan Perda. Hal ini juga menyadarkan kepada kedua lembaga pembentuk Perda tersebut untuk bersikap terbuka dengan memberikan saluran dan tempat untuk rakyat di daerah dalam proses pembahasan rancangan tersebut.

Peraturan daerah sebagai pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di dalam menetapkannya senantiasa tidak bisa dilepaskan dengan rakyat di daerah. Penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah pada hakekatnya adalah kepada rakyat di daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintahan daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi

masyarakat dalam penyusunan perda tersebut.

Pembentukan peraturan daerah, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sosialisasi. Pembentukan peraturan daerah diberikan kepada organ atau lembaga pembentuk undang-undang (legislatif), yaitu bupati dan DPRD.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah, peran serta masyarakat diperlukan sebagai pengawasan terhadap produk peraturan daerah yang dihasilkan. Selain itu, partisipasi masyarakat juga merupakan perwujudan dari demokrasi, dimana rakyat mempunyai peran yang sangat penting dalam pemerintahan. Hal ini disebabkan prinsip dasar dari demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat.

Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, baik penyediaan barang dan jasa maupun regulasi, sangat diperlukan. Hal ini untuk menjamin bahwa kebijakan yang disusun akan mengakomodir kepentingan masyarakat serta tidak akan merugikan. Usaha untuk mempengaruhi kebijakan publik daerah agar lebih berpihak pada masyarakat telah diusahakan oleh banyak pihak. Salah satu diantaranya usaha-usaha tersebut adalah melalui advokasi untuk mereformasi regulasi daerah. Dengan adanya advokasi ditingkat regulasi daerah diharapkan adanya pelembagaan kebijakan publik yang pro-rakyat. Namun usaha untuk mereformasi regulasi didaerah pun masih menghadapi banyak kendala. Seperti misalnya kapasitas jejaringan, pengetahuan hukum, keterbatasan

pengetahuan akan substansi yang diadvokasi, dan lain-lain. Kendala terbesar yang dihadapi sampai saat ini adalah belum jelasnya ruang atau prosedur yang memungkinkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan daerah.[4]

Kabupaten Kulon Progo memiliki beberapa Peraturan Daerah yang menjadi pedoman dalam menjalankan pemerintahan daerah. Peraturan-peraturan daerah tersebut ada yang melibatkan masyarakat dalam proses pembuatannya dan ada juga yang tidak melibatkan masyarakat. Peraturan daerah yang mengandung partisipasi masyarakat di dalamnya belum tentu dapat diterima oleh masyarakat. Hal ini disebabkan partisipasi masyarakat tersebut merupakan suatu kepentingan politik oknum tertentu. Akan tetapi, tidak semua partisipasi masyarakat mengandung unsur politik, melainkan memang partisipasi tersebut benar-benar merupakan usulan dari masyarakat dengan harapan produk peraturan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengatur masyarakat di Kulon Progo.

Dewasa ini, di Kabupaten Kulon Progo usaha pembangunan waralaba dalam bentuk minimarket semakin marak. Hampir di setiap sudut di tiap kecamatan, toko modern tersebut berdiri dengan mudah. Jarak yang berdekatan dengan pasar tradisional dinilai mengancam perekonomian rakyat kecil yang berjualan di pasar tradisional. Hal ini tentu saja membuat persaingan yang tidak

[4] Herdi, *Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah*, terdapat dalam http://my-herdiyulis.blogspot.com/2009/11/pentingnya-partisipasi-masyarakat-dalam.html, Akses 12 Desember 2012 jam 18.03

sehat antara pedagang-pedagang yang telah ada sebelumnya dengan minimarket ini. Pedagang-pedagang yang telah ada sebelumnya, kebanyakan dari mereka merupakan pedagang-pedagang dengan modal tidak terlalu besar, sehingga mereka akan kalah bersaing menawarkan harga kepada konsumen dengan minimarket yang memang sudah terorganisir dan bermodal besar.

Dari uraian tersebut, perlu dibentuk peraturan daerah yang mengatur mengenai tata letak minimarket dan pasar tradisional tersebut. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 telah mengatur hal-hal yang terkait dengan letak minimarket tersebut, sehingga dapat meminimalisir kesenjangan diantara pedagang tradisional dengan pemilik waralaba minimarket. Dalam pembentukan peraturan ini, seharusnya masyarakat khususnya pedagang di pasar tradisional dilibatkan dalam proses pembahasannya dengan harapan produk yang dihasilkan dari pembahasan tersebut akan sesuai dengan kepentingan masyarakat Kulon Progo.

Oleh karena itu, untuk memahami dan mengetahui lebih lanjut tentang partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan daerah, khususnya di Kabupaten Kulon Progo, penulis berharap untuk mengkaji dan meneliti tentang partisipasi publik di Kabupaten Kulon Progo terkait dengan Perda Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Penulis akan menganalisis perda tersebut apakah di dalam proses pembuatannya sudah terdapat partisipasi publik dan kemudian penulis tuangkan pada sebuah penelitian yang berjudul :

"**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBETUKAN PERATURAN DAERAH DI KABUPATEN KULON PROGO STUDI TENTANG PEMBENTUKAN PERDA NO. 11 TAHUN 2011 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PASAR TRADISIONAL SERTA PENATAAN PUSAT PERBELANJAAN DAN TOKO MODERN "**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mengajukan Rancangan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern tersebut?
2. Bagaimanakah bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011 tersebut?
3. Apa sajakah faktor-faktor yang mendukung partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011 itu?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan dan mengembangkan atau menguji kebenaran dalam suatu pengetahuan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dengan jelas alasan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mengajukan Rancangan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.
2. Untuk mengetahui dengan jelas bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011.
3. Untuk mengetahui dengan jelas faktor-faktor yang mendukung pembentukan Perda No. 11 Tahun 2011 tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi di Daerah

Partisipasi masyarakat berkaitan erat dengan konsep demokrasi. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul *Beginselen van de democratische rechsstaat*, bahwa:

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih
3. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana (*mede*) *beslissing-recht* (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.[5]

Demokrasi menuntut rakyat untuk ikut berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat juga bersedia aktif secara kolektif dalam ruang publik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, pilihan, dan ide-ide mereka, untuk bertukar informasi, mencapai sasaran kolektif, mengajukan tuntutan pada negara, memperbaiki fungsi struktur negara, dan untuk menuntut akuntabilitas negara.

Asas keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum dari demokrasi terungkap pula dalam pendapat Couwenberg dan Sri Soemantri Mertosoewignjo. Menurut S.W. Couwenberg, 5 (lima) asas demokratis yang melandasi *rechtsstaat*, 2 (dua) diantaranya adalah asas pertanggungjawaban dan asas publik (*openbaarheidsbeginsel*), yang lainnya adalah asas hak-hak politik, asas mayoritas, dan asas perwakilan. Senada dengan itu, Sri Soemantri mengemukakan bahwa ide demokrasi menjelmakan dirinya dalam 5 (lima)

[5] Tony M. Saranggih, "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan", *Jurnal Sasi Vol. 17 No.3 Bulan Juli-Desember 2011,* dalam http://paparisa.unpatti.ac.id/paperrepo/ppr_iteminfo_lnk.php?id=103, Akses 12 Desember 2012 jam 17.45, hlm.14

hal, 2 (dua) diantaranya adalah pemerintah harus bersikap terbuka (*openbaarheid van bestuur*) dan dimungkinkannya rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya mengenai tindakan-tindakan penjabat yang dianggap merugikan.[6] Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, sebagaimana pula dikemukakan oleh Franz Magnis-Suseno:

> "Paham demokrasi atau kedaulatan rakyat mengandung makna, pemerintahan negara tetap di bawah kontrol masyarakat. Kontrol ini melalui 2 (dua) sarana: secara langsung melalui pemilihan para wakil rakyat dan secara tidak langsung melalui keterbukaan (*publicity*) pengambilan keputusan. *Pertama*, pemilihan wakil rakyat berkonsekuensi pada adanya pertanggungjawaban. Karena, jika partai-partai mau terpilih kembali dalam pemilihan berikut, mereka tidak dapat begitu saja mempermainkan kepercayaan para pendukung mereka, sehingga harus mempertanggungjawabkannya. *Kedu*a, keterbukaan pengambilan keputusan merupakan suatu keharusan. Karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan".[7]

Selanjutnya Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *the stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk

---

[6] Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm.29

[7] Muhammad Ikhwan, *Urgensi Partisipasi Publik Dalam Penbentukan Peraturan Daerah*, dalam http://studihukum.blogspot.com/2011/01/urgensi-partisipasi-publik-dalam_20.html, Akses 12 Desember 2012 jam 17.25

memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.

Secara umum, demokrasi dapat dibedakan dalam 2 kategori, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan (tidak langsung). Di dalam demokrasi langsung semua warga masyarakat secara langsung ikut dalam pengambilan dan pemutusan setiap peraturan yang diberlakukan dalam masyarakat itu. Dalam demokrasi perwakilan, rakyat tidak secara langsung ikut dalam pengambilan keputusan, melainkan melalui suatu perwakilan.

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukkan pejabat, penentuan kebijakan, pertangggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.[8]

Berdasarkan hal-hal tersebut lahirlah berbagai mekanisme demokratik, seperti pemilihan anggota perwakilan, sistem pemilihan penyelenggara pemerintahan (bupati, walikota, gubernur), sistem hubungan tanggung jawab antara badan perwakilan dengan penyelenggaran pemerintahan dan lain

[8] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 59

sebagainya termasuk memberi usulan pada saat pembentukan peraturan daerah.[9]

Prinsip demokrasi di daerah pada dasarnya sama saja dengan apa yang dilaksanakan di pusat maupun di mana pun. Masyarakat merupakan elemen terpenting dalam pelaksanaan demokrasi ini. Asas keterbukaan menjadi tolok ukur dalam konsep demokrasi karena semua kebijakan yang dibuat sifatnya transparan yang akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat di dalamnya. Di samping itu, dengan adanya sistem demokrasi di suatu daerah secara tidak langsung akan mengontrol produk hukum yang dibuat oleh penguasa dari otoritas penguasa yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat daerah tersebut.

2. Pembentukan Peraturan Daerah

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.[10]

Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah Peraturan perundang-undangan yang

[9] *Ibid*., hlm. 59-60
[10] Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota.[11]

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sesuai ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan. Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah (Proglegnas), sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.

[11] Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Suatu daerah memiliki otonomi daerah yang memberi kewenangan kepada daerah tersebut untuk membuat suatu peraturan daerah. Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknis penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.[12]

Disamping itu, Peraturan Daerah akan lebih operasional lagi, jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136-147 Undang-undang 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan Naskah Akademis terlebih dahulu.[13]

3. Partisipasi Masyarakat Di Daerah

Partisipasi publik adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi

[12] Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Pembentukan Perda yang baik)*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 24
[13] *Ibid*.,

adanya partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang meskipun melalui proses yang berbeda. Ada negara demokrasi dimana partisipasi publik lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa, namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi publik sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya.[14]

Menurut Bryant & White, semula partisipasi hanya didefinisikan secara politis sepenuhnya sebagaimana yang berkembang pada tahun 1950-an dan 1960-an. Pada tahun 1970-an, partisipasi mulai dihubungkan dengan 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.[15]

Berbagai bentuk partisipasi publik dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia telah dijelaskan oleh Norton yang berkisar pada pertama, referanda bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referenda. Kedua, melakukan desentralisasi di dalam kota kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. Ketiga, konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan

[14] Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 107
[15] Mahendra Putra Kurnia, dkk, *op.cit*., hlm. 39

mereka. Keempat, partisipasi dalam bentuk sebagai *elected member* (anggota yang dipilih).[16]

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan.[17]

Bilamana kita hubungkan dengan pembentukan Undang-undang, serta analisis mengenai konsep partisipasi masyarakat, dapat diartikan, bahwa pada pokoknya semua pihak, baik dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraaan dan pemerintahan, dapat memprakarsai pembentukan undang-undang, walaupun ditentukan, bahwa inisiatif yang bersifat resmi harus datang dari presiden, DPR atau dari DPD. Konsekuensinya, inisiatif dari lembaga lain atau pihak lain, tetap harus diajukan melalui salah satu dari ketiga pintu tersebut, yakni presiden, DPR dan DPD.[18]

Ada dua sumber partisipasi; Pertama dari unsur pemerintahan diluar DPRD dan pemerintah daerah, seperti polisi, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. Kedua dari masyarakat, baik individual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti LSM. Mengikutsertakan pihak-pihak luar DPRD dan pemerintah daerah sangat penting untuk:

[16] *Ibid*., hlm. 40
[17] Yuliandri, *op.cit*., hlm. 187
[18] *Ibid*., hlm. 186

a. menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga Perda benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik
b. menjamin Perda sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat
c. menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab atas Perda tersebut.[19]

Menurut Bagir Manan partisipasi dapat dilakukan dengan cara:

1. mengikut sertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda
2. melakukan publik hearing atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan Perda.
3. melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan.
4. melakukan loka karya(*workshop*) atas Raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
5. Mempublikasikan Raperda agar mendapat tanggapan publik.[20]

Dari uraian tersebut, kiranya dapat dipahami ada banyak cara yang dapat dilakukan dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat. Hal yang terpenting adalah rakyat aktif dalam kegiatan pembahasan dan penentuan peraturan daerah tersebut. Dengan adanya keterlibatan rakyat ini, secara tidak langsung juga merupakan self-control terhadap produk peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah.

[19] Bagir Manan, *op.cit*, hlm. 85
[20] *Ibid*., hlm. 85-86

E. Metode penelitian

1. Objek Penelitian

   Objek dari penelitian ini adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah di Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pasar Tradisional.

2. Subjek Penelitian

   a. Bagian Hukum Setda Kabupaten Kulon Progo
   b. Komisi III DPRD Kabupaten Kulon Progo
   c. Ketua Asosiasi Pedagang Pasar Tradisional di Kabupaten Kulon Progo
   d. Dinas Perindustrian Perdagangan dan ESDM Kabupaten Kulon Progo

3. Sumber Data

   a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian. Dalam penelitian ini berupa wawancara dengan kepala bagian hukum, Pemerintahan Kabupaten Kulon Progo.
   b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka atau studi Literature. Dalam penelitian ini menggunakan Perundang-undangan yaitu UU, No.12 tahun 2011 dan UU No. 32 tahun 2004. Selain itu menggunakan buku literatur dan beberapa jurnal melalui internet yang ada kaitannya dengan objek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

   a. Wawancara, yaitu pengumpulan data-data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan secara lisan kepada subjek penelitian

b. Studi Pustaka, dilakukan dengan cara mempelajari literature-literature dan sumber-sumber lain yang ada kaitannya dengan objek penelitian.

5. Pendekatan yang Digunakan

Dalam hal ini penulis menggunakan suatu metode pendekatan yuridis-sosiologis, yaitu membahas dan meneliti permasalahan yang terjadi dari segi peraturan hukumnya dan juga hukum yang diterapkan dalam masyarakat serta dikaitkan dengan fakta yang ada di dalam masyarakat yang bersangkutan dengan obyek penelitian.

6. Analisis Data

Yaitu dengan cara menguraikan, membahas, menafsirkan data-data yang ada dengan persepktif dan sudut pandang tertentu untuk merumuskan suatu kesimpulan dari rumusan masalah yang akan disajikan dalam bentuk narasi.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara keseluruhan dengan menggunakan sistematika penulisan yang terdiri dari lima bab, yaitu dimulai dari bab I sampai bab V. Bab I merupakan Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metodologi penelitian serta sistematika penulisan. Dalam bab I ini, memudahkan penulis untuk menguraikan dasar pemikiran penelitian ini yang selanjutnya akan terbentuk pertanyaan-pertanyaan dari permasalahan yang ada. Selain itu, bab I ini membantu penulis

dalam pembentukan kerangka berpikir awal dari hal yang umum menuju hal yang lebih khusus sehingga akan memudahkan penulis dalam penulisan kajian teori yang lebih mendetail.

Bab II dalam penelitian ini merupakan teori tentang Demokrasi Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah. Dalam bab II ini bertujuan membekali penulis mengenai demokrasi yang ada di tingkat daerah. Partisipasi masyrakat sangan erat kaitannya dengan demokrasi, sehingga penulis perlu untuk menguraikan kajian teori mengenai demokrasi khususnya di daerah dalam satu bab tersendiri secara mendetail. Bab II ini berisi tentang desentralisasi otonomi daerah, masyarakat sipil sebagai elemen dalam demokrasi di daerah dan demokrasi partisipatoris di daerah.

Bab III adalah kajian teori mengenai Pembentukan Peraturan Daerah yang Demokrasi. Bab III ini berisi tentang teori dan asas-asas pembentukan peraturan daerah yang demokratis, tahap dalam pembentukan peraturan daerah serta bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis. Kajian teori dalam bab III membantu penulis memahami lebih jauh tentang pembentukan peraturan daerah yang demokratis, dimana rakyat mempunyai peranan yang besar dalam proses pembentukannya.

Bab IV merupakan Penyajian dan Analisis Data. Bab IV ini berisi analisis dan penjelasan dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu tentang alasan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mengajukan Raperda No. 11 Tahun 2011, bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda No. 11

Tahun 2011 dan faktor-faktor yang mendukung partisipasi masyarakat tersebut. Objek yang akan diteliti mengenai Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Analisis yang dilaksanakan dalam peneltian ini berpedoman pada rumusan masalah yang diharapkan dapat dihasilkan suatu kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah yang ada.

Bab V merupakan Penutup yang berisi kesimpulan dan saran dari analisis yang telah dilaksanakan dalam penelitian ini. Kesimpulan dalam penelitian ini diambil dari rumusan masalah penelitian yang diharapkan dalam kesimpulan ini dapat menjawab rumusan masalah yang ada. Saran yang ada merupakan rekomendasi yang didasarkan pada kesimpulan yang didapatkan dalam penelitian ini.