

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang Kemasyarakatan, Kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Untuk mewujudkan Negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah menjadikan dasar yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena hal itu akan menunjukkan: (i) Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (ii) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila diperintahkan peraturan tingkat lebih tinggi atau sederajat; (iii) Keharusan mengikuti tata cara tertentu; dan (iv)

Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya<sup>1</sup>. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 96 secara jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Senada dengan hal tersebut, dalam Pasal 354 ayat 3 poin d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengatur ketentuan tentang kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan maupun tahap pembahasan. Pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses yang sangat kompleks. Prosesnya tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum yang dilakukan oleh DPRD dan kepala daerah, namun di era demokrasi jangkauannya meluas sampai pada pergulatan dan interaksi kekuatan sosial politik yang melingkupi dan berada di daerahnya<sup>2</sup>. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah tersebut.

Pemerintah daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansinya. Penyelenggaraan pemerintah daerah

---

1 Muhammad Suharjono, '*Pembentukan Peraturan Daerah yang Responsif dalam Mendukung Otonomi Daerah*', (2014) 10 Jurnal Ilmu Hukum 21 – 37

2 Sugeng Santoso, '*Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Era Demokrasi*' 2014 8 Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum 2.

dikatakan demokratis secara proses, apabila pemerintah daerah yang bersangkutan mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun pengkritisan terhadap suatu kebijakan daerah yang dilaksanakan<sup>3</sup>. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dikenal adanya asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) bagi pemerintah daerah, dalam berbagai aspek perbuatan. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur secara tumpang tindih baik peraturan yang berasal dari, masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu :

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1874: 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan,

---

3 Jazim Hamidi, 'Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik)', (2011) 18 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 350.

ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional.

2. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah (Himpunan Peraturan Peraturan Negara Tahun 1950 Halaman 86-92).
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
6. Selain Undang-undang tersebut, terdapat pula ketentuan :
  - a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Pembinaannya;

- c. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
  - d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
7. Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Daerah serta pengajuan dan pembahasan Rancangan Undang-undang dan Peraturan Daerah usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang secara konseptual menganut dan mengimplementasikan prinsip Negara Hukum (*rechtsstaat*). Prinsip Negara hukum mengisyaratkan bahwa setiap tindakan, baik aparatur Negara, aparatur pemerintahan pusat, aparatur pemerintahan daerah maupun unsur warga Negara dan/atau warga daerah setempat, senantiasa harus bersendikan peraturan hukum. Melanggar atau mengabaikan prinsip tersebut, akan mengakibatkan tindakan yang bersangkutan menjadi illegal.

Kendala yang sering terjadi, yakni ketika suatu perbuatan harus dilakukan, peraturan hukum yang akan dijadikan landasan, belum tentu siap keberadaannya. Ketidak-siapan tersebut dapat terjadi karena peraturan hukum-nya tidak ada atau

belum ada, peraturan hukum-nya ada tetapi tidak lengkap, dan dapat pula terjadi peraturan hukumnya ada dan lengkap tetapi kabur penafsirannya. Dalam keadaan demikian apabila sesuatu tindakan tetap dilakukan, maka akan membuka peluang bahwa tindakan yang bersangkutan dapat saja mempunyai resiko illegal. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah daerah, perlu diberi kebebasan bertindak untuk mengantisipasi krisis kevakuman hukum, dengan melakukan kreasi membentuk peraturan hukum, dengan harapan tindakan yang akan dilakukan menjadi legal.

Suatu hal yang sulit dipungkiri, bahwa penggunaan kebebasan bertindak yang berlebihan dapat membawa dampak negatif, yakni pemerintah dapat cenderung lebih mempergunakan kekuasaan dalam menjalankan tugasnya, dan pada gilirannya dapat terseret atau terjebak pada kondisi Negara kekuasaan (*machtsstaat*). Oleh karena itu untuk mengeliminasi tindakan pemerintah daerah dalam menjalankannya (*political will*), agar tidak terjebak pada kategori Negara kekuasaan (*machtsstaat*), maka tindakan

tersebut harus dikemas dalam produk hukum berupa peraturan daerah, yang pada gilirannya dapat dikategorikan sebagai Negara hukum (*rechtsstaat*). Dampak lainnya dari penggunaan kekuasaan yang berlebihan oleh pemerintahan daerah, dalam menjalankan tugasnya dapat melahirkan tindakan-tindakan negatif antara lain tindakan tidak sesuai dengan kaidah hukum (*on rechtsmatige overheidsdaad*), tidak bersendikan wewenang (*on bevoegdheid*), sewenang-wenang (*willekeur*), menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan melampaui batas wewenang (*ultra vires*).

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan daerah yang demokratis. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relative lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Di samping itu dalam pembentukan peraturan daerah apakah telah dilakukan antisipasi secara konseptual yakni pemanfaatan dan implementasi asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk mengkreasi nya yang kemudian dikemasnya dalam bentuk peraturan daerah. Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negative, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan daerah yang cacat hukum. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah. Dengan demikian eksistensi asas kebebasan bertindak dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk mengantisipasi kevakuman peraturan daerah, di sisi lain dapat bersifat negative yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum. Berkaitan dengan hal tersebut, untuk mengantisipasi

agar produk hukum daerah yang berupa keputusan pemerintah daerah maupun peraturan daerah tidak terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum, setiap pembentukan peraturan daerah senantiasa harus memperhatikan konsep Negara hukum, asas demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur<sup>4</sup>.

Perda Provinsi merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf f UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011). Pengertian Perda Provinsi adalah

---

<sup>4</sup> Galery Ilmu, 2016. <https://a-i-n-a.blogspot.com/2016/04/pengertian-peraturan-daerah-provinsi.html> (Diakses 07 Desember 2017, jam 07.45)



Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur (Pasal 1 angka 7 UU 12/2011). Materi muatan Perda Provinsi 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 (Pasal 14 UU 12/2011)<sup>5</sup>.

Peraturan daerah provinsi adalah peraturan yang dibentuk oleh gubernur/kepala daerah provinsi bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi. Menurut Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah<sup>6</sup>. sehingga di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai Peraturan daerah maka berkaitan dengan hal tersebut diatas penulis tertarik membuat judul Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah

---

5 Kinel Blog, 2016. <https://kinelblog.wordpress.com/2016/04/05/beda-peraturan-daerah-perda-dan-peraturan-gubernur-pergub/>(Diakses 07 Desember 2017, jam 08.00).

6 Jimly Asshiddiqie, Op,cit. Hal 168.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan asas keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah?
2. Bagaimana kendala dalam pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah dan cara mengatasinya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan asas keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala dalam pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah dan cara mengatasinya.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang di harapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi dan menjadi salah satu sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian kebijakan yang

mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.

b. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi para pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis serta bagi masyarakat luas untuk dapat berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis.

## **E. KERANGKA KONSEPTUAL**

### **1. Pengertian Pelaksanaan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, Keputusan, dsb).

Pelaksanaan adalah tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majoe dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.

Pelaksanaan atau Implementasi sebagai berikut<sup>7</sup>:

“Implementasi adalah tindakan – tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok, pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”

Pengertian Implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang, berkepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Harsono, mengungkapkan pelaksanaan atau implementasi sebagai berikut<sup>8</sup>:

“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dan politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program”.

Pengertian Implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah suatu kebijakan dalam penyelesaian keputusan demi tercapainya tujuan yang baik dengan bergantung bagaimana implementasi yang berjalan dengan baik dalam melaksanakan proses penyempurnaan akhir. Oleh karena itu suatu pelaksanaan baik diharapkan dalam setiap program untuk terciptanya tujuan yang diharapkan.

---

7 wahab, 2001:65.

8 Harsono, 2002:67.

## 2. Pengertian Asas

Menurut terminologi bahasa, yang dimaksud dengan istilah asas ada dua pengertian. Arti asas yang pertama adalah dasar, alas, pondamen. sedangkan menurut asas yang kedua adalah sesuatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berfikir atau berpendapat.

Sedangkan menurut R.H. Soebroto Brotodiredjo, asas adalah suatu sumber atau sebab yang menjadi pangkal tolak sesuatu, hal yang inherent dalam segala sesuatu, yang menentukan hakikatnya.

Pemahaman terhadap asas dalam pendekatan ilmu hukum merupakan landasan utama yang menjadi dasar atau acuan bagi lahirnya suatu aturan. Pemahaman terhadap asas hukum perlu sebagai tuntutan etis dalam mendalami peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas hukum mengandung tuntutan etis. Dapat dikatakan, melalui asas hukum, peraturan hukum berubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis<sup>9</sup>.

Asas hukum merupakan unsur penting dan pokok dari peraturan hukum. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas- asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

---

<sup>9</sup> Fence M. Wantu Dkk, *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*, reviva cendekia, 2010, Hal.13.

Dalam pandangan beberapa ahli, asas mempunyai arti yang berbeda-beda. Asas adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat<sup>10</sup>. Asas dapat juga berarti merupakan hukum dasar<sup>11</sup>.

Menurut The Liang, asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu<sup>12</sup>.

Satjipto Rahardjo menyebutkan asas hukum ini merupakan jantungnya ilmu hukum. Kita menyebutkan demikian karena pertama, ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum<sup>13</sup>.

Batasan pengertian asas hukum dapat dilihat beberapa pendapat para ahli, diantaranya sebagai berikut :

Bellefroid berpendapat bahwa asas hukum umum adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat<sup>14</sup>.

Sementara van Eikema Hommes mengatakan bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum kongkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang

---

10 Diknas, 2002: 70.

11 Op.cit.

12 Op.cit.

13 Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, 2007, Hal. 75.

14 Op.cit.

berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut<sup>15</sup>.

Selanjutnya Scholten mengatakan asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada<sup>16</sup>.

Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo asas hukum bukanlah peraturan hukum kongkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut. Ini berarti menunjuk pada kesamaan-kesamaan yang kongkrit itu dengan menjabarkan peraturan hukum kongkrit menjadi peraturan umum yang karena menjadi umum sifatnya tidak dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa kongkrit<sup>17</sup>.

Asas hukum menurut Theo Huijbers ada tiga macam, yaitu :

1. Asas-asas hukum objektif yang bersifat moral. Prinsip-prinsip itu telah ada pada zaman pemikir zaman klasik dan abad pertengahan.

---

15 Op.cit.

16 Fence M. Wantu Dkk, *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*, reviva cendekia, 2010, Hal.15.

17 Op.cit.

2. Asas-asas hukum objektif yang bersifat rasional, yaitu prinsip-prinsip yang termasuk pengertian hukum dan aturan hidupbersama yang bersifat rasional. Prinsip ini juga telah diterima sejak dahulu, tetapi baru diungkapkan secara nyata sejak dimulainya zaman modern, yakni sejak timbulnya negara-negara nasional dan hukum yang dibuat oleh kaum yuris secara professional.
3. Asas-asas hukum subjektif yang bersifat moral maupun rasional, yakni hak-hak yang ada pada manusia dan yang menjadi titik tolak pembentukan hukum<sup>18</sup>.

### **3. Pengertian Asas Keterbukaan**

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>19</sup>.

### **4. Pengertian Peraturan Daerah Provinsi**

Yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur<sup>20</sup>.

---

18 Ishaq, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, 2007, Hal. 76.

19 Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

20 Ketentuan Umum Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.



## 5. Pengertian Pemerintah Daerah Provinsi

Yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah Provinsi yang selanjutnya disebut Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah<sup>21</sup>.

## F. KERANGKA TEORITIS

### 1. Teori Negara Hukum

Negara hukum (*rechtsstaat*) diintrodusir melalui RR (*Regeringsreglement*) 1854 dan ternyata dilanjutkan dalam UUD 1945<sup>22</sup>. Dengan demikian ide dasar Negara hukum Pancasila tidaklah lepas dari ide dasar tentang “*rechtsstaat*”<sup>23</sup>. Syarat-syarat dasar *rechtsstaat* :

#### 1. Asas legalitas

Setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke grondslag*). Dengan landasan ini, Undang-Undang dalam arti formal dan UUD sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentukan Undang-Undang merupakan bagian penting Negara hukum, Sudah barang tentu bahwa dalam Negara hukum setiap orang yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar, diberi

---

21 Ketentuan Umum Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

22 Wignjosoebroto, Soetandijo, *Sejarah Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal:188; Hadjon, Philipus M., *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hal:4

23 Ibid., hal:4-5

kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya itu di hadapan pengadilan. Cara-cara mencari keadilan itu pun dalam Negara hukum diatur dengan Undang-Undang<sup>24</sup>.

## 2. Pembagian kekuasaan

Syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan Negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan.

## 3. Hak-hak dasar (*grondrechten*)

Hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan Undang-Undang.

## 4. Pengawasan pengadilan

Bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) tindak pemerintahan<sup>25</sup>.

Syarat-syarat dasar tersebut seyogyanya juga menjadi syarat dasar Negara hukum Pancasila. Untuk hal tersebut kiranya dibutuhkan suatu usaha besar berupa suatu kajian yang sangat mendasar terutama tentang ide bernegara bangsa Indonesia.

Untuk menentukan apakah suatu Negara dapat dikategorikan sebagai Negara hukum, biasanya digunakan asas, yaitu Asas perlindungan atas kebebasan setiap orang dan atas hak-hak asasi manusia<sup>26</sup>.

---

24 Soemitro, Rochmat, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia*, cet. Ke-IV, PT. ERESKO, Jakarta-Bandung, 1976, hal:18

25 Burkens, M.C., *Beginselen Van De Democratische Rechtsstaat*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1990, hal:29; Ibid., hal:5

Asas perlindungan dalam Negara hukum nampak antara lain dalam “*Declaration of Independence*”, bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut yang sudah ada sejak orang dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam Negara hukum modern<sup>27</sup>.

C.W. Van der Port menjelaskan bahwa atas dasar demokratis, “*rechtsstaat*” dikatakan sebagai “Negara kepercayaan timbal balik” (*de staat van het wederzijds vertrouwen*) yaitu kepercayaan dari pendukungnya, bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan, dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya<sup>28</sup>.

S.W. Couwenberg menjelaskan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi “*rechtaataat*” meliputi 5 asas yakni asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*), asas mayoritas, asas perwakilan, asas pertanggungjawaban, asas publik (*openbaarheids beginsel*)<sup>29</sup>.

---

26 Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, PT. Ichtiar, Jakarta, 1963, hal:310

27 Soemitro, Rochmat, Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia, cet. Ke-IV, PT. ERESKO, Jakarta-Bandung, 1976, hal: 18

28 Port, C.W. van der, - bewerk door A.M. Donner, Handboek van het nederlanse Staatsrecht, II e druk, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, hal:143

29 Couwenberg, S.W., Westers Staatsrecht als Emancipatie Proces, Samson, Alphen aan de Rijn, 1977, hal:30

Dengan demikian maka atas dasar sifat-sifat tersebut, yakni sifat liberal dan demokratis, ciri-ciri “*rechtsstaat*” adalah :

- (1) Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- (2) Adanya pembagian kekuasaan Negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan Undang-Undang yang berada pada parlemen, kekuasaan kehakiman bebas dan tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara rakyat dan penguasa, dan pemerintah mendasarkan tindakannya atas Undang-Undang (*wetmatig bestuur*);
- (3) Diakui dan dilindunginya hak-hak rakyat yang sering disebut “*vrijheidsrechten van burger*”<sup>30</sup>.

Philipus M. Hadjon menjelaskan, dalam kaitannya dengan ciri-ciri diatas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada “*rechtsstaat*” adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusioanal terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembuatan Undang-Undang yang dikaitkan dengan parlemen, dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat; dengan

---

30 Ibid., hal:143

demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas. Dengan prinsip “*wetmatig bestuur*” agar tindak pemerintahan tidak memperkosa kebebasan dan persamaan (*heerschappij van de wet*). Dalam konsep “*rechtsstaat*” yang liberal dan demokratis, inti perlindungan hukum bagi rakyat adalah perlindungan terhadap kebebasan individu. Setiap tindak pemerintahan yang melanggar kebebasan individu, melahirkan hak untuk menggugat di muka peradilan<sup>31</sup>.

Dalam konsep yuridis, A.M. Donner berpendapat bahwa istilah “*sociale rechtsstaat*” lebih baik daripada istilah “*welvaartsstaat*”<sup>32</sup>. S.W. Couwenberg berpendapat bahwa “*sociale rechtsstaat*” merupakan variant dari “*liberal-democratische rechtsstaat*”<sup>33</sup>.

S.W. Couwenberg menjelaskan, variant dari “*sociale rechtsstaat*” terhadap “*liberal- democratische rechtsstaat*”, antara lain : interpretasi baru terhadap hak-hak klasik dan munculnya serta dominasi hak-hak sosial, konsepsi baru tentang kekuasaan politik dalam hubungannya dengan kekuasaan ekonomi, konsepsi baru tentang makna kepentingan umum, karakter baru dari “*wet*” dan “*wetgeving*”<sup>34</sup>.

---

31 Hadjon Phillipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal:76-77

32 Verdam, P.J., *Nederlandse Rechtsghiedenis 1795 – 1975*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1976, hal:17

33 *Ibid.*, hal:77

34 *Ibid.*, hal:33

H. Franken menjelaskan, kebebasan dan persamaan (*vrijheid en gelijkheid*) yang semula dalam konsep *liberal-democratische rechtsstaat* sifatnya yuridis formal, dalam konsep *sociale rechtsstaat* ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat (*reele maatschappelijke gelijkheid*), bahwa tidak terdapat persamaan mutlak didalam masyarakat antara individu yang satu dengan yang lain<sup>35</sup>.

Menurut D.H.M. Meuwissen, dikaitkan dengan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan, dalam “*sociale rechtsstaat*” prinsip perlindungan hukum terutama diarahkan kepada perlindungan terhadap hak-hak sosial, hak ekonomi dan hak-hak cultural. Dikaitkan dengan sifat hak, dalam “*rechtsstaat*” yang liberal dan demokratis adalah “*the right to do*”, dalam “*sociale rechtsstaat*” muncul “*the right to receive*”. Dikaitkan dengan sarana perlindungan hukum, maka makin kompleks sistem perlindungan hukum bagi rakyat<sup>36</sup>.

## 2. Teori Negara Demokrasi

Konsep negara demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang 1 (satu) dengan negara yang lain. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal<sup>37</sup>. Oleh sebab itu, menurut

---

35 Franken, H., *Inleiden tot de Rechtswetenschap*, Gouda Quint, Arnhem, 1983, hal:273

36 Meuwissen, D.H.M., *Elementen van Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1975, hal:140

37 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm:141

Ni'matul Huda<sup>38</sup>, tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee, pada tahun 1950, dari 83 Undang-Undang Dasar negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%)<sup>39</sup>. Sedangkan menurut penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949, menyatakan<sup>40</sup>:

“mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of politic and social organizations advocated by influential proponents). Berbagai negara telah menerapkan definisi dan kriterianya mengenai demokrasi, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktekkan cara-cara atau jalur yang sangat tidak demokratis, meskipun di atas kertas menyebut “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi mengenai politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi dapat dibedakan menjadi demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang

---

38 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm:259

39 Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nation*, Vol.I, Concord, The Rumford Press, New Heaven, 1950, hlm:8, dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi...Opcit..*hlm:140

40 S.I. Benn dan R.S Peter, *Principle of Political Thought*, Colliner Book, New York, 1964, hlm:393, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..Opcit..*hlm:105

demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya<sup>41</sup>.

Sebagaimana telah dibahas di atas mengenai sejarah demokrasi. Sekarang, demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain<sup>42</sup>: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu: demokrasi konstitusional dan kelompok demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara ke 2 (dua) kelompok tersebut ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan bahwa pemerintahan kekuasaannya tidak terbatas (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya<sup>43</sup>. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa, hal tersebut dilakukan sebagai upaya agar penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara tidak memusatkan pada 1 (satu)

---

41 S.I. Benn dan R.S Peter, *Principle of Political Thought*, Colliner Book, New York, 1964, hlm:393, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..Opcit..*hlm:105

42 Ibid hlm:263

43 Ibid hlm:265



pemerintahan atau 1 (satu) badan saja. Perumusan yuridis dan prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah Negara Hukum (Rechtsstaat) dan Rule of Law<sup>44</sup>.

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis<sup>45</sup>. Kata Marx dan Engels:

“ Negara tidak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan.”

Menurut Henry B. Mayo yang diikuti oleh Ni‘matul Huda di dalam bukunya “Hukum Tata Negara Indonesia”, memberi defenisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut<sup>46</sup>:

“Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suatu terjaminnya kebebasan politik” (A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective populer control at periodic alection which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom).

---

44 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..Opcit..*, hlm:108

45 Ni‘matul Huda, *Hukum Tata..Opcit..*, hlm:265

46 Ibid hlm:266

Lebih lanjut Henry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni<sup>47</sup> :

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (institutionalized peaceful settlement of conflict);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (peaceful change in a changing society);
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (orderly succession of rulers);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (minimum of coercion);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (diversity) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Sementara menurut Nurcholis Madjid, yang menjadi pandangan hidup demokrasi haruslah didasari atas 7 (tujuh) norma sebagai berikut<sup>48</sup>:

- 1) Kesadaran atas pluralisme Masyarakat sudah dapat memandang secara positif kemajemukan dan keberagaman dalam masyarakat, serta telah mampu mengelaborasi ke dalam sikap tindak secara kreatif.

---

47 Ibid hlm:266-267

48 Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm:113-11, dalam, Erwin Muhammad, *Pendidikan Kewarganegaraan Republik Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm:131-132

- 2) Musyawarah Korelasi prinsip ini ialah kedewasaan untuk menerima bentuk-bentuk kompromi dengan bersikap dewasa dalam mengemukakan pendapat, mendengarkan pendapat orang lain, menerima perbedaan pendapat, dan kemungkinan mengambil pendapat yang lebih baik.
- 3) Pemufakatan yang jujur dan sehat Prinsip masyarakat demokrasi dituntut untuk menguasai dan menjalankan seni permusyawaratan yang jujur dan sehat itu guna mencapai pemufakatan yang juga jujur dan sehat, bukan pemufakatan yang dicapai melalui intrikintrik yang curang, tidak sehat atau yang sifatnya melalui konspirasi.
- 4) Kerjasama Prinsip kerjasama antar warga dalam masyarakat dan sikap saling mempercayai itikad baik masing-masing, kemudian jalinan dukungmendukung secara fungsional antar berbagai unsur kelembagaan kemasyarakatan yang ada, merupakan segi penunjang efisiensi untuk demokrasi.
- 5) Pemenuhan segi-segi ekonomi Untuk mendukung hadirnya situasi demokrasi dalam masyarakat sangat perlu memperhatikan pemenuhan segi-segi ekonominya terutama pemenuhan terhadap keperluan pokok, yaitu pangan, sandang dan papan. Pemenuhan kebutuhan ekonomi harus pula mempertimbangkan aspek keharmonisan dan keteraturan sosial (seperti masalah mengapa kita makan nasi, bersandangkan sarung, kopiah, kebaya, serta berpapankan rumah “joglo” yang dalam pemenuhannya tidak lepas dari perencanaan sosial budaya).

- 6) Pertimbangan moral Pandangan hidup demokratis mewajibkan adanya keyakinan bahwa cara berdemokrasi haruslah sejalan dengan tujuan. Bahkan sesungguhnya klaim atas suatu tujuan yang baik haruslah diabsahkan oleh kebaikan cara yang ditempuh untuk meraihnya.
- 7) Sistem pendidikan yang menunjang Pendidikan demokrasi selama ini pada umumnya masih terbatas pada usaha indoktrinisasi dan penyuaapan konsep-konsep secara verbalistik. Terjadinya diskrepansi (jurang pemisah) antara *das sein* dan *das sollen* dalam konteks ini ialah akibat dari kuatnya budaya "menggurui" dalam masyarakat kita, sehingga verbalisme yang dihasilkannya juga menghasilkan kepuasan tersendiri dan membuat yang bersangkutan merasa telah berbuat sesuatu dalam penegakan demokrasi hanya karena telah berbicara tanpa perilaku.

Sedangkan menurut Robert. A. Dahl, yang diikuti Muntoha dalam jurnalnya yang berjudul "Demokrasi dan Negara Hukum" menyatakan, Demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu<sup>49</sup>:

1. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;

---

49 Muntoha, "Demokrasi..Opcit..hlm:381

4. Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
5. Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut<sup>50</sup>:

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau ke kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih;

---

50 Afan Gaffar, Politik Indonesia; *Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm:15

6. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan bersrikat, dan lain-lain.

Untuk menjalankan demokrasi tentunya diperlukan berbagai lembaga yang dapat melaksanakan nilai-nilai tersebut, yaitu<sup>51</sup>:

1. Suatu pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang dapat mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Itulah landasan mekanisme kekuasaan dalam konsepsi demokrasi, yang mendasarkan pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia.

---

51 Ibid hlm:267

### 3. Teori Peraturan Perundang–Undangan

Pengertian

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet inmateriele zin* melukiskan pengertian Perundang–undangan dalam arti materil yang esensinya antara lain sebagai berikut<sup>52</sup>:

- a. Peraturan perundang–undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang–undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, writtenlaw*).
- b. Peraturan perundang–undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*).
- c. Peraturan perundang–undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang–undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang–undangan (*legislation, wetgeving, ataugezetzgebbung*) mempunyai dua pengertian<sup>53</sup>:

- a. Perundang–Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan–peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.

---

52 Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, (Yogya karta: Kreasi Total Media, 2007), Cet. Ke 1 h. 5

53 Ibid.

b. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut<sup>54</sup>:

a. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.

b. kedua berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan<sup>55</sup>.

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dinyatakan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut<sup>56</sup>:

---

54 Ibid

55 Ibid

56 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang



- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Sosiologis. Analisis yuridis adalah kegiatan merangkum sejumlah data besar yang masih mentah kemudian mengelompokkan atau memisahkan bagian bagian yang relevan untuk mengaitkan dengan data yang di himpun untuk menjawab persoalan. Analisis merupakan usaha untuk menggambarkan polapola secara konsisten sehingga hasil analisis bisa di pengerti atau di fahami<sup>57</sup>. Sedangkan yuridis hal yang diakai oleh hukum, mempunyai dasar hukum dan hal yang membentuk keteraturan serta memiliki efek terhadap pelanggarnya, yuridis merupakan suatu kaidah yang dianggap hukum atau di

---

<sup>57</sup> Surayin, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Analisis*, Yrama Widya, Bandung, hal 10

mata hukum di benarkan keberlakuannya bisa berupa peraturan, tradisi, etika dan moral yang menjadi dasar penilaiannya<sup>58</sup>.

Metode pendekatan Yuridis Sosiologis yaitu suatu Penelitian yang dilakukan terhadap kenyataan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding*), yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-identification*) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution*)<sup>59</sup>.

Selain menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat dan menganalisa masalah-masalah, penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam praktek. Penelitian ini menganalisa mengenai Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis, yaitu dimaksudkan untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya<sup>60</sup>. Dikatakan deskriptif karena dari penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas, rinci dan sistematis, sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh dari penelitian

---

58 Informasi Media Online Definisi Yuridis <http://kbbi.id/yuridis>, tanggal 25 November, 2018 Pukul 06.00 Wib

59 Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1982, hlm. 10

60 Soejono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001, Hal. 43.

lapangan dan kepustakaan akan dianalisa untuk memecahkan terhadap permasalahan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data primer dan sekunder yaitu sebagai berikut :

#### a. Data Primer

Data Primer ini adalah data yang diperoleh dari praktek Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah. Juga bisa diartikan sebagai sumber pertama dari mana data tersebut diperoleh<sup>61</sup>. Menurut Moleong sumber data primer adalah kata-kata dan tindakan dari orang-orang yang diwawancarai. Data Primer ini digunakan sebagai data utama dalam penelitian ini, dalam data ini berasal dari informan. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi atau kondisi latar penelitian<sup>62</sup> sumber Data Primer yang digunakan oleh penulis adalah pada Instansi Biro Hukum SETDA Provinsi Jawa Tengah dan Sekretariat DPRD Provinsi Jawa Tengah.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan-

---

61 Adhyzal Kandary, "Data Primer", diakses dari <http://id.shvoong.com/social-sciences/1997495-data-primer/#ixzz2BSYC7Yak>, 25 Agustus 2017, pkl. 10.27 WIB.

62 Lexy J Moleng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2006, hlm. 132.

tulisan para ahli atau pihak lain yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam ketentuan formal maupun data melalui naskah resmi yang ada.

Sumber data yang digunakan terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif).

Bahan hukum tersebut terdiri dari :

- a) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Tengah (Himpunan Peraturan-Peraturan Negara Tahun 1950 Halaman 86-92);
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dan Pembinaannya;
- f) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- h) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Retribusi Daerah Provinsi Jawa Tengah;
- i) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah Provinsi Jawa Tengah;
- j) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Sampah Di Jawa Tengah;
- k) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas;
- l) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan Peraturan Daerah;
- m) Peraturan DPRD Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Jawa Tengah.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Publikasi tersebut terdiri atas :

- a) Buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum.
- b) Jurnal-jurnal hukum.
- c) Komentar-komentar atas putusan hakim<sup>63</sup>. Publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekundr yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar, dan sebagainya<sup>64</sup>.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier yang digunakan oleh peneliti adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, surat kabar, dan media internet, tentunya yang berkaitan dengan masalah yang ada di dalam tesis ini.

---

<sup>63</sup> Ibid, H. Zainuddin Ali, hlm. 54.

<sup>64</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawali Press, 2003, hlm. 33-37.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara observasi dan wawancara kepada para pihak yang bersangkutan dalam hal ini mengenai Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah serta melihat referensi dari buku-buku serta penelitian terlebih dahulu maupun dari ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku kemudian dilakukan pengolahan data.

##### a) Wawancara

Wawancara merupakan percakapan secara langsung yang dilakukan peneliti atau pewawancara terhadap informan dengan mengajukan beberapa pertanyaan untuk mendapatkan data yang akurat<sup>65</sup>. alat yang digunakan yaitu pedoman ini digunakan untuk menghindari keadaan kehabisan pertanyaan dan metode ini di gunakan untuk mendapatkan informasi yang ada dengan jawaban yang sebenar-benarnya dan sejujur-jujurnya dan berkaitan dengan sikap dan pandangannya. Tanya jawab secara lisan tentang masalah-masalah yang ditanyakan dengan pedoman pada daftar pertanyaan tentang masalah tersebut.

##### b) Studi kepustakaan

Peneliti menggunakan studi kepustakaan sebagai penunjang dalam melakukan observasi yang langsung di dalam masyarakat. Studi pustaka tersebut antara lain adalah karya-karya ilmiah terdahulu seperti tesis,

---

65 Arikunto Suharsini, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta : Rineka Cipta. 2006, hlm. 126.

maupun jurnal hukum<sup>66</sup> yang berkaitan tentang Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah. Selain itu juga dengan buku-buku yang berisi teori-teori yang dapat menunjang penelitian ini, serta peraturan perundang-undangan yang tentunya itu berkaitan langsung dengan permasalahan tersebut.

## **5. Tehnik Analisis Data**

Setiap data yang bersifat teoritis baik berbentuk asas-asas, konsepsi dan pendapat para pakar hukum, termasuk kaidah atau norma hukum, akan dianalisa secara kualitatif dengan menggunakan uraian secara deskriptif dan perspektif, yang bertitik tolak dari analisis kualitatif normatif dan yuridis empiris.

## **H. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

Bab I Tentang Pendahuluan, yang berisi Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan;

Bab II Tentang Tinjauan Pustaka yang berisikan Konep Negara hukum, tinjauan umum tentang Pemerintah daerah, tinjauan umum tentang Peraturan perundang-undangan, tinjauan umum tentang Hierarki Norma Hukum, Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, dan tinjauan umum tentang Negara dalam pespektif Islam.

---

66 Soerjono Soekanto , *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Universitas Indonesia, 1984, hlm. 21.



Bab III Tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan yang menguraikan Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Kendala dalam pelaksanaan asas keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Dan Cara Mengatasinya.

Bab IV Tentang Penutup yang memberikan Kesimpulan dan Saran hasil penelitian.