

**PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN GUBERNUR
(Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)**

TESIS



Oleh:

YACOBUS ATUK

NIM : 20302300555

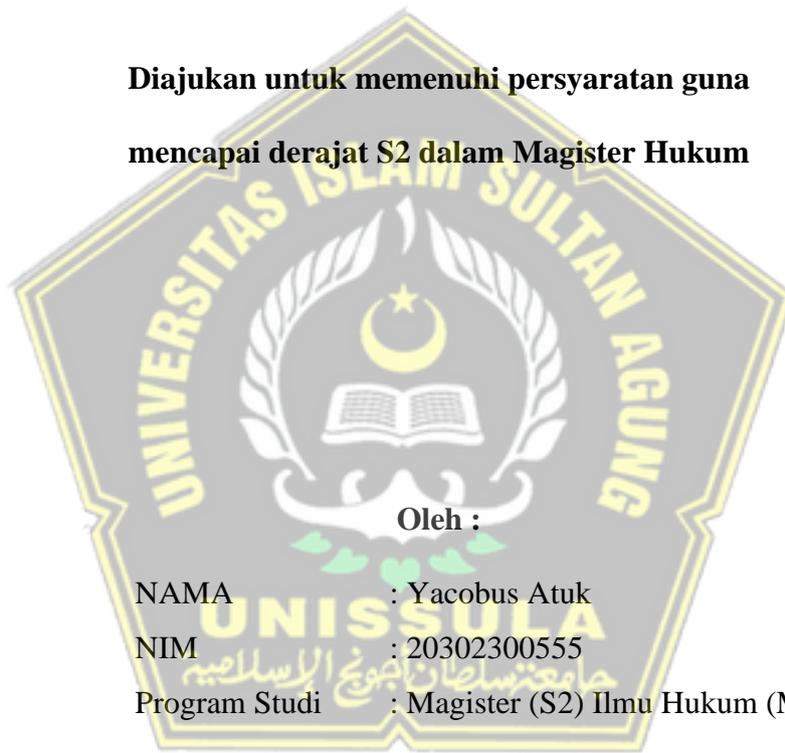
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN GUBERNUR
(Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna
mencapai derajat S2 dalam Magister Hukum**



Oleh :

**NAMA : Yacobus Atuk
NIM : 20302300555
Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN
GUBERNUR
(Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **YACOBUS ATUK**
NIM : 20302300555
Konsentrasi : HTN/HAN

Disetujui oleh:
Pembimbing
Tanggal,


Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H.
NIDN : 06-2005-8302

Mengetahui,

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN : 06-2004-6701

**PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN
GUBERNUR
(Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **15 Oktober 2024**
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,


Dr.H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.
NIDN: 06-2004-6701

Anggota


Dr. Andri Winjawa Laksana, S.H., M.H.
NIDN : 06-2005-8302

Anggota,


Dr. Arpangi, S.H., M.H
NIDN : 06-1106-6805

Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA


Dr.H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.
NIDN : 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : YACOBUS ATUK

NIM : 20302300555

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

**PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN
GUBERNUR
(Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang,.....November 2024

Yang menyatakan,



(YACOBUS ATUK)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama	:	YACOBUS ATUK
NIM	:	20302300555
Program Studi	:	MAGISTER HUKUM
Fakultas	:	FAKULTAS HUKUM

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi*~~ dengan judul :

**PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN GUBERNUR
(Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang,.....November 2024

Yang menyatakan,


(YACOBUS ATUK)

*Coret yang tidak perlu

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr.Wb.

Puji syukur kehadirat Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia, dan pengetahuan-Nya, alhamdulillah penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad S.A.W sebagai junjungan dan suri tauladan umat.

Penulis menyadari bahwa tesis yang berjudul: “ Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur (Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan).” masih belum sempurna, sehingga penulis membutuhkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak untuk penyempurnaan tesis ini.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis mengucapkan banyak terima dan juga penghargaan tertinggi kepada:

1. Dr. Bambang Tri Bawono S.H., M.H selaku Ketua Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Semarang
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang,
3. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Dr. Hj. Widayati, S.H, M.H, selaku Wakil Dekan I dan Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung.
5. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan sebagai dosen pembimbing kami;
6. Dr. Arpangi, S.H, M.H selaku Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuannya selama ini;

8. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya tesis ini;
9. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu, penulis memohon saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaannya dan semoga bermanfaat bagi kita semua.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh



Abstrak

Papua Selatan, sebagai daerah otonom baru, menghadapi tantangan besar dalam hal membangun peraturan yang tidak hanya tepat guna tetapi juga mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Melalui asas keterbukaan, diharapkan proses pembentukan peraturan daerah tidak hanya bersifat top-down, melainkan juga menampung aspirasi, kebutuhan, serta masukan dari masyarakat. Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selata; serta mengkaji dan menganalisis hambatan dan solusi penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selatan.

Metode pendekatan yang dipergunakan penyusunan tesis ialah penelitian yuridis empiris. Spesifikasi dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis. Jenis dan sumber data menggunakan data primer dan data sekunder. Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa Kualitatif. Teori yang digunakan teori legalitas dan teori sistem hukum.

Hasil penelitian ini adalah (1) Penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan merupakan langkah yang mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk meningkatkan transparansi dan partisipasi publik. Asas keterbukaan memberikan masyarakat ruang untuk berkontribusi, baik melalui konsultasi publik maupun penyampaian masukan terhadap rancangan regulasi yang sedang dibahas. Dengan melibatkan masyarakat, proses pembentukan peraturan menjadi lebih terbuka, menjamin bahwa regulasi yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. (2) Hambatan dan solusi penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan dapat dianalisis melalui kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang mencakup struktur, substansi, dan budaya hukum. Hambatan pada struktur hukum terletak pada lemahnya sinergi antar instansi; sedangkan pada substansi hukum adalah ketiadaan pedoman teknis terkait keterbukaan dan partisipasi publik; hambatan budaya hukum, pada rendahnya kesadaran masyarakat dan minimnya inisiatif pemerintah untuk melibatkan publik secara aktif. Untuk mengatasi hambatan ini, diperlukan penguatan sinergi antarinstitusi melalui mekanisme koordinasi yang jelas, penerbitan pedoman teknis yang mengatur keterbukaan, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat melalui pendidikan dan sosialisasi.

Kata Kunci: Penerapan; Asas Keterbukaan; Peraturan Gubernur.

Abstract

Papua Selatan, sebagai daerah otonom baru, menghadapi tantangan besar dalam hal membangun peraturan yang tidak hanya tepat guna tetapi juga mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Melalui asas keterbukaan, diharapkan proses pembentukan peraturan daerah tidak hanya bersifat top-down, melainkan juga menampung aspirasi, kebutuhan, serta masukan dari masyarakat. Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selata; serta mengkaji dan menganalisis hambatan dan solusi penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selatan.

Metode pendekatan yang digunakan penyusunan tesis adalah penelitian yuridis empiris. Spesifikasi dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Jenis dan sumber data menggunakan data primer dan data sekunder. Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa Kualitatif. Teori yang digunakan adalah teori legalitas dan teori sistem hukum.

The results of this research are (1) The application of the principle of openness in the process of forming the Governor's Regulation in South Papua Province regarding the Master Plan for the Central Government Area of South Papua Province is a step that reflects the regional government's commitment to increasing transparency and public participation. The principle of openness provides the public with space to contribute, either through public consultation or submitting input on the draft regulations being discussed. By involving the community, the process of forming regulations becomes more open, ensuring that the regulations produced are in line with the needs and aspirations of local communities. (2) Obstacles and solutions to implementing the principle of openness in the process of forming Governor Regulations in South Papua Province can be analyzed through the framework of Lawrence M. Friedman's Legal System Theory, which includes structure, substance and legal culture. Barriers to the legal structure lie in the weak synergy between agencies; while the legal substance is the absence of technical guidelines related to openness and public participation; legal cultural barriers, low public awareness and minimal government initiative to actively involve the public. To overcome this obstacle, it is necessary to strengthen synergy between agencies through clear coordination mechanisms, issue technical guidelines governing openness, and increase public legal awareness through education and outreach.

Keywords: *Implementation; Principle of Openness; Governor's Regulation.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	iv
KATA PENGANTAR.....	vii
ABSTRAK.....	ix
ABSTRACT.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I: PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual	10
F. Kerangka Teoritis	13
G. Metode Penelitian	20
H. Sistematika Penulisan Tesis.....	26
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Penerapan	28
B. Tinjauan Umum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik.....	30
C. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan.....	44

D. Tinjauam Umum Peraturan Daerah	55
E. Peraturan Perundang-Undangan Dalam Hukum Islam	61

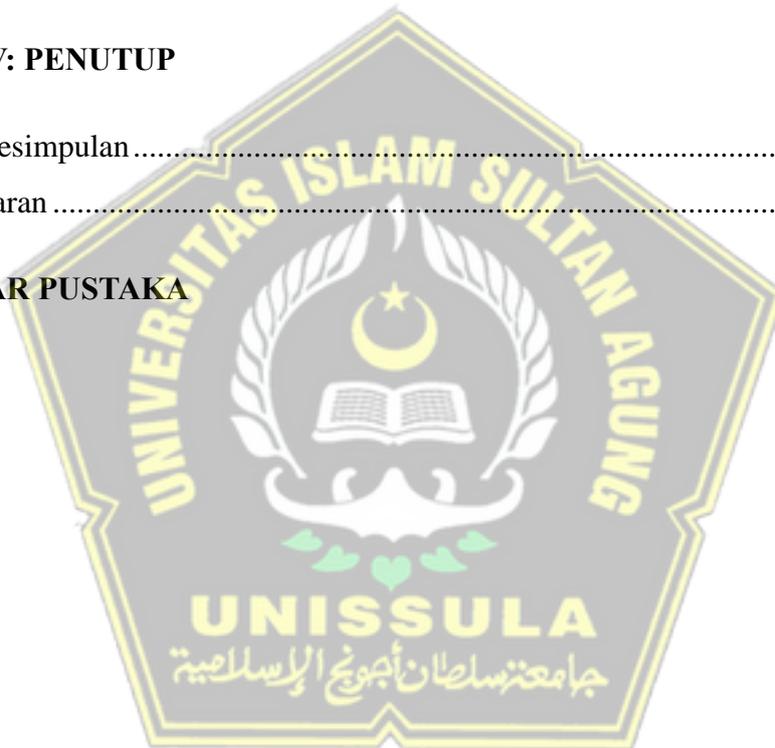
BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Di Provinsi Papua Selatan	65
B. Hambatan Dan Solusi Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Di Provinsi Papua Selatan.....	94

BAB IV: PENUTUP

A. Kesimpulan.....	106
B. Saran	107

DAFTAR PUSTAKA



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia ialah negara hukum. Ketentuan konstitusi ini memberikan pesan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia harus di laksanakan berdasarkan hukum.¹ Disamping negara hukum sebagaimana juga kita ketahui bersama bahwa bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan hal ini dapat kita identifikasi ciri-ciri batasan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yaitu pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan secara sendiri-sendiri dan terlepas dari kedaulatan negara kesatuan sehingga peraturan daerah yang merupakan produk hukum pemerintahan daerah tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Kekuasaan tertinggi dalam konsep demokrasi yang dianut oleh Indonesia adalah ada di tangan rakyat, ini menunjukkan bahwa rakyat seharusnya terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan yang dibuat oleh pihak eksekutif.

¹ Iwan Sulistiyo, Widayati, Sri Kusriyah, Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1. No. 1 Maret 2018, hlm. 191-200

² Mawardi Khairi, Partisipasi Masyarakat Dalam Upaya Penegakan Hukumperaturan Daerahpersepektif Teori Negara Hukum, *Selisik*, Vol. 3, No. 5, 2017, hlm. 79-102

Pemerintah dituntut juga secara aktif membuka diri demi kesejahteraan bagi masyarakat. Kesejahteraan umum diartikan sebagai keseluruhan prasyarat sosial yang memungkinkan atau mempermudah manusia mengembangkan semua nilainya, atau suatu kondisi kehidupan sosial yang diperlukan agar setiap individu, keluarga, dan kelompok masyarakat dapat mencapai keutuhan atau perkembangan yang lebih utuh dan cepat, yang terdiri atas syarat-syarat yang harus dipenuhi agar masyarakat merasa Sejahtera.³

Pemerintah juga dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya harus mengedepankan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai semangat yang dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya. Keselarasan penyelenggaraan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah bukan hanya pelimpahan kewenangan atau perpanjangan tangan pusat ke daerah tetapi harus mengedepankan transparansi, efisiensi dan efektivitas terhadap pelayanan publik kepada masyarakat.⁴

Partisipasi masyarakat atau partisipasi publik dalam penyusunan Peraturan Daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap persiapan 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 Peraturan Daerah.

³ Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, *Solusi*, Volume, 19, Nomor 2, 2021, Hlm. 194-210

⁴ Djojosoekarto Agung, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi DPRD*, Penerbit Communication, Jakarta, 2004, hlm. 3

K.H. Ma'ruf Amin menyebutkan bahwa keterbukaan informasi publik merupakan roh dari demokrasi yang menetapkan kewajiban transparansi dan akuntabilitas pada badan publik,⁵ sekaligus membuka saluran partisipasi masyarakat dalam setiap perumusan dan pelaksanaan program pembangunan. Keterbukaan merupakan prasyarat lahirnya pemerintahan yang demokratis, prinsip keterbukaan seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁶

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam konsepsi otonomi daerah dalam UU Pemda No. 23 Tahun 2014 mencakup berbagai aspek pemerintahan wajib, termasuk dalam urusan pemerintahan yang berkaitan dengan jalan. Berkenaan dengan jalan, kewenangan tersebut mencakup pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan provinsi. Ini berarti Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab untuk mengatur, mengawasi, serta terlibat dalam proses pembangunan dan perawatan jalan-jalan di wilayahnya, terutama jalan-jalan provinsi.⁷

Salah satu hal substansi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah adanya pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah, hal ini di maksudkan untuk melancarkan proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan daerah. Dalam rangka

⁵ Ma'ruf Amin, Keterbukaan informasi Publik Adalah Roh Demokrasi, Cerdik Indonesia Pikiran Rakyat, Diakses 25 Oktober 2024

⁶ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Nadi Pustaka, Depok, 2017, hlm. 25

⁷ Oman Sukmana, Reformasi dan Agenda Politik Indonesia, *Bestari*, no. 27, 1998, hlm. 94

menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat dan pembangunan, pemerintah mengemban sedikitnya 3 (tiga) fungsi, yaitu:

1. Fungsi alokasi, meliputi: sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat;
2. Fungsi distribusi, meliputi: pendapatan dan kekayaan masyarakat;
3. Fungsi stabilitas, yaitu: pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter.

Adanya pemberian otonomi yang luas terhadap daerah termasuk dalam pembentukan Pergub memberikan dampak positif dalam aspek ekonomi, politik, budaya dan yang lainnya. Dalam pembentukan peraturan daerah untuk menciptakan pemerintahan yang *good governance* maka, harus berpedoman pada Undang-undang 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-undang tersebut terdapat asas yang harus dipenuhi dan dipatuhi dalam setiap membuat peraturan daerah yang termuat dalam pasal 5 salah satunya adalah keterbukaan.⁸

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tepat memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Penjelasan asas keterbukaan dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 memberikan partisipasi dan transparansi yang luas terhadap publik (masyarakat).

⁸ Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 10, No. 19, 2014, hlm. 21-37

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pasal 5 huruf G mengharuskan bahwa dalam pembentukan Perundang-undangan diwajibkan memenuhi unsur asas keterbukaan yang dalam inti dari penjelasan asas keterbukaan merupakan partisipasi dan transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tak terkecuali peraturan daerah. Sehingga dengan adanya transparansi yang luas dapat melibatkan masyarakat untuk melakukan partisipasi.⁹

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah adalah sesuatu yang wajib dilakukan oleh lembaga legislasi daerah, karena jaminan memperoleh informasi merupakan Hak Asasi Manusia yang wajib dipenuhi oleh negara. sebagaimana dalam UUD 1945 pasal 28 F tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan "setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".¹⁰

Mengingat peranan peraturan daerah yang demikian penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, maka dalam proses penyusunannya perlu di programkan, agar berbagai perangkat hukum yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibentuk secara sistematis, terarah dan terencana berdasarkan skala prioritas yang jelas serta dituangkan dalam program

⁹ Moh Wildan Hikmawan dan Nur Adhim, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Jepara, *Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol 5 No 1 (2023), hlm. 401-410

¹⁰ Ali Marwan HSB, Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, 2016, hlm. 251-264

legislasi daerah, yang selanjutnya disebut prolegda. Menurut Sedarmayanti ada 4 unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang mencerminkan pemerintahan yang baik yaitu:¹¹

1. Akuntabilitas; adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang di tetapkannya;
2. Transparansi; pemerintahan yang baik akan bersifat transparansi terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah ;
3. Keterbukaan; menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan hukum; pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan yang ditempuh.

Pemerintah daerah yang demokratis dapat dikaji dari dua aspek, yakni aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansinya. Penyelenggaraan pemerintah daerah 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.¹² Sedangkan penyelenggaraan

¹¹ Andi Nimah Sulfiani, Good Governance Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Pelayanan BPJS Kesehatan Di Kota Palopo, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 17, No. 1, 2021, hlm. 95-116

¹² Jazim Hamidi, Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik, Vol. 18 *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2011, hlm. 350

pemerintahan daerah dikatakan demokratis secara substansial apabila kebijakan-kebijakan daerah yang dibuat oleh para penguasa daerah mencerminkan aspirasi masyarakat.¹³

Papua Selatan, sebagai daerah otonom baru, menghadapi tantangan besar dalam hal membangun peraturan yang tidak hanya tepat guna tetapi juga mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Melalui asas keterbukaan, diharapkan proses pembentukan peraturan daerah tidak hanya bersifat top-down, melainkan juga menampung aspirasi, kebutuhan, serta masukan dari masyarakat. Hal ini penting karena masyarakat di Papua Selatan memiliki keragaman budaya, adat, dan kepentingan yang unik, yang jika tidak diakomodasi dengan baik dapat menjadi kendala dalam implementasi peraturan yang dibuat.

Penerapan asas keterbukaan merupakan bagian dari prinsip *good governance* yang seharusnya diwujudkan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Idealnya, penyusunan peraturan yang terbuka akan menciptakan peraturan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta meningkatkan legitimasi dan kepercayaan publik terhadap pemerintah daerah. Namun, di Papua Selatan, asas keterbukaan seringkali dihadapkan pada beberapa permasalahan, seperti keterbatasan infrastruktur komunikasi, serta kendala geografis yang menyebabkan informasi sulit diakses oleh masyarakat. Dengan adanya kondisi tersebut, perlu upaya ekstra dari pemerintah daerah untuk

¹³ Hasyim Asyari, Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah), *Refleksi Hukum*, Volume 2 Nomor 1, Oktober 2017, Halaman 81 - 96

memastikan bahwa masyarakat memiliki akses yang memadai terhadap informasi mengenai peraturan yang sedang dibentuk.

Selain itu, keberagaman masyarakat Papua Selatan yang mencakup suku, adat, dan kepentingan masing-masing kelompok perlu mendapat perhatian khusus. Setiap kelompok masyarakat memiliki pandangan dan cara hidup yang khas, sehingga proses pembentukan peraturan yang terbuka diharapkan mampu menjadi wadah untuk mempersatukan berbagai aspirasi ini dalam satu kebijakan yang adil dan merata. Dengan demikian, asas keterbukaan dapat menjadi sarana penghubung antara pemerintah daerah dan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat ide tersebut diatas dalam tesis berjudul “Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur (Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah penulisan ini adalah:

1. Bagaimana penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selatan?
2. Apa saja hambatan penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selatan dan apa solusi dari hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini yang bertujuan sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selatan.
2. Mengkaji dan menganalisis hambatan dan solusi penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan gubernur di Provinsi Papua Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi para pihak, antara lain:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Menjadi salah satu panduan dalam mengetahui kajian hukum terhadap penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah;
 - b. Menjadi salah satu kontribusi akademis bagi pemerintah daerah dalam membuat suatu peraturan perundang-undangan;
 - c. Diharapkan penelitian ini untuk mengembangkan ilmu hukum tata negara, Khususnya tentang penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan daerah.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini memberikan pemahaman secara yuridis sosiologis dengan sajian akademis tentang kajian hukum terhadap penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan daerah.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini memberikan pemahaman kepada masyarakat terhadap penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan daerah.

E. Kerangka Konseptual

1. Penerapan

Penerapan dapat disimpulkan sebagai suatu pelaksanaan atau penerapan terhadap suatu perjanjian dan atau keputusan. Termasuk di dalamnya pelaksanaan atau penerapan suatu undang-undang yang telah dibuat oleh pemerintah atau pihak yang berwenang membuat undang-undang.¹⁴

Para ahli berpendapat bahwa, penerapan bermuara pada aktivitas aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem. Sehingga, implementasi ini bukan hanya sekedar aktivitas, melainkan suatu kegiatan yang terencana agar mencapai suatu tujuan dari kegiatan.¹⁵

Penerapan dapat dihubungkan dengan suatu produk hukum. Produk hukum berupa undang-undang yang sengaja dibuat oleh pihak-pihak yang

¹⁴ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 261

¹⁵ Usman Nurdin, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, P.T. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2002, hlm. 70.

berwenang membuatnya. Implementasi hukum digunakan sebagai sebuah ukuran bagaimana sebuah undang-undang tersebut berlaku di masyarakat. Menurut seorang pakar hukum yakni Muhammad Joni bahwa implementasi hukum yakni pelaksanaan dari norma hukum dalam kasus/ tindakan/ putusan, atau hukum dalam keadaan konkrit, menerapkan hukum dari *law in book ke law in action*. Dengan kata lain, efektifitas hukum adalah kesesuaian antara bagaimana yang sudah diatur di dalam hukum dengan bagaimana pelaksanaannya.

2. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan merupakan asas yang bertujuan untuk melayani masyarakat mendapatkan akses terkait dengan informasi yang benar dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari pengelolaan APBD harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai kedaulatan tertinggi. Salah satu ciri utama dalam pengelolaan APBD adalah transparansi. Salah satu elemen penting dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik adalah adanya pengelolaan APBD yang baik. Pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses pemegang kendali terhadap berbagai informasi

mengenai proses kebijakan publik, alokasi anggaran untuk pelaksanaan kebijakan, serta pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan.¹⁶

3. Peraturan Gubernur

Peraturan kepala daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur atau bupati/walikota. Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan serta pembentukan Perda berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan serta pembentukan Perkada. Perencanaan, penyusunan dan penetapan Perkada berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁷

Peraturan kepala daerah baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah diundangkan dalam lembaran dan peraturan kepala daerah yang telah diundangkan dalam peraturan daerah.¹⁸

4. Provinsi Papua Selatan

Papua Selatan adalah salah satu provinsi di Indonesia yang telah dimekarkan dari provinsi Papua pada tahun 2022. Ibu kota provinsi ini berada di Kabupaten Merauke, tepatnya di Kota Terpadu Mandiri (KTM) Salor yang terletak di Distrik Kurik sekitar 60 km dari pusat kota Merauke.

¹⁶ Ichsan Muhajir, Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1, 2019, hlm. 1-9

¹⁷ Siswanto Sunarso, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006. hlm. 67-68.

¹⁸ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 1

Provinsi ini dimekarkan dari provinsi Papua bersama dengan dua provinsi lainnya, yakni Papua Pegunungan dan Papua Tengah berdasarkan UU Nomor 14 Tahun 2022, yang ditandatangani presiden Indonesia, Joko Widodo, tanggal 25 Juli 2022. Papua Selatan merupakan provinsi dengan jumlah penduduk paling sedikit di Indonesia.

Papua Selatan berada di dataran rendah yang berbatasan langsung dengan Papua Nugini dengan banyak rawa-rawa dan sungai besar seperti Digul dan Maro. Wilayah ini memiliki hasil bumi seperti sagu dan ikan yang menghidupi suku-suku di tepian sungai dan pantai seperti Marind, Asmat, Kombay, Koroway, Muyu maupun suku-suku lainnya. Suku-suku di Papua Selatan termasuk dalam wilayah adat Anim Ha. Mereka umumnya menggunakan perahu dayung dan membuat ukiran-ukiran kayu khususnya Asmat.¹⁹

F. Kerangka Teori

1. Teori Legalisasi

Teori Legislasi adalah teori yang mempelajari atau menganalisis tentang metode atau teknik pembuatan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau pengundangundangan peraturan perundang-undangan. Teori ini telah dikembangkan oleh beberapa ahli, yaitu Aan Seidman dkk.,

¹⁹ Puspasari Setyaningrum, Profil Provinsi Papua Selatan, https://regional.kompas.com/read/2022/07/02/165936178/profil-provinsi-papua-selatan?page=all#google_vignette diakses pada 10 Oktober 2024

Hans Kelsen, Hans Nawiasky, Julius Stahl, dan Montesquieu. Teori ini digunakan untuk mempelajari dan menganalisis apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diundangkan sesuai dengan teori berlakunya, misalnya apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan hirarki peraturan perundangundangan atau tidak.²⁰

Teori perundang-undangan dianggap sebagai salah satu teori yang sangat penting dalam rangka menganalisis proses pembentukan peraturan perundangundangan. Karena dengan teori ini dapat digunakan untuk mengevaluasi produk peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, apakah sudah sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan.

Fokus utama dari teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan beserta tahapan-tahapan penyusunannya. Penyusunan peraturan perundang-undangan adalah: “menyusun peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pelaksanaan.” Peraturan perundangundangan yang dibuat, meliputi:

- a. Undang-Undang;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;

²⁰ Winda Fitri dan Luthfia Hidayah, "Problematika Terkait Undang-Undang Cipta Kerja Di Indonesia: Suatu Kajian Perspektif Pembentukan Perundang-Undangan. *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas. Pendidikan Ganesha* 4, no. 2, (2021), hlm. 729.

- e. Peraturan Daerah Provinsi;
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Terdapat lima tahap yang harus dilalui dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan atau legislasi di Indonesia, yakni:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;
- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan atau Penetapan;
- e. Pengundangan.

Tahap perencanaan adalah proses, tindakan atau metode perencanaan peraturan perundang-undangan. Perencanaan adalah kegiatan membuat konsep dan merancang undang-undang dan peraturan yang akan diberlakukan. Tahap penyusunan adalah tahap menyusun dan mengeluarkan peraturan perundangundangan.²¹

Tahap pembahasan adalah menggali, mendiskusikan, memperdebatkan, mengkritisi dan menyanggah peraturan perundang-undangan yang telah dirumuskan. Tahap pengesahan atau penetapan adalah tahap pengesahan, pengakuan, membenaran dan penerbitan (tidak mengubah, mengukuhkan dan memperkuat) peraturan hukum. Tahap penerbitan adalah tahap pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran

²¹ Munawar Munawar, Analisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmiah Metadata*, Vol. 3, No. 2, hlm. 452-468.

Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Berita Daerah atau Berita Daerah.²²

Pada Pasal 6 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikemukakan rumusan masingmasing asas hukum tersebut:

- a. Asas perlindungan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus bertindak memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas humanisme adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap proses pengambilan keputusan.

²² Aprillia Jultje Saiya (et. al), Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, *Tatohi Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 1, No 6 (2021), hlm. 618-626

- e. Prinsip nusantara adalah bahwa segala materi muatan peraturan perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan muatan peraturan perundangundangan yang diundangkan di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika adalah muatan peraturan perundangundangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, ras, golongan dan kondisi khusus daerah dan budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus secara proporsional mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara.
- h. Asas persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap isi peraturan perundangundangan tidak boleh memuat hal-hal yang bersifat diskriminatif berdasarkan latar belakang antara lain agama, ras, suku, golongan, jenis kelamin atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keserasian adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundangundangan harus

mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan negara.

2. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman menyampaikan sebuah Teori Sistem Hukum (*the Theory of Legal System*) dimana terdapat tiga elemen utama dari suatu sistem hukum yang meliputi Struktur (*Structure*), Substansi (*Substance*), dan Budaya (*Culture*).

Struktur Hukum menurut Friedman adalah “*The structure of a system is its skeletal framework; ... the permanent shape, the institutional body of the system.*”²³ Ini berarti bahwa struktur suatu sistem adalah kerangka-kerangkanya; sebuah bentuk permanen, badan institusional dari sistem.

Substansi Hukum adalah “*The substance is composed of substantive rules and also about how institutions should behave*”.²⁴ Ini berarti bahwa substansi hukum terdiri dari aturan substantif dan juga bagaimana seharusnya institusi berperilaku.

Budaya Hukum menurut Friedman adalah “*It is the element of social attitude and value. Behavior depends on judgement about which options are useful or correct. Legal culture refers to those parts of general culture- customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social*

²³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm.14.

²⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, hlm.14

forces toward or away from the law.” Ini berarti bahwa budaya hukum adalah elemen dari sikap dan nilai sosial. Perilaku bergantung pada penilaian tentang pilihan mana yang berguna atau benar. Budaya hukum mengacu pada bagian-bagian dari budaya umum-adat istiadat, pendapat, cara melakukan dan berpikir yang membelokkan kekuatan sosial ke arah atau menjauh dari hukum.

Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman telah dijadikan sebagai referensi dalam menyusun rencana pembangunan hukum nasional. Hal ini dibuktikan dengan dimuatnya Teori Sistem Hukum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam Lampirannya, disebutkan pembangunan hukum diarahkan pada perwujudan sistem hukum nasional yang berasal dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum mencakup pembangunan materi, struktur termasuk aparat hukum dan sarana prasarana hukum, serta mewujudkan masyarakat yang memiliki kesadaran juga budaya hukum yang tinggi untuk mewujudkan negara hukum, dan menciptakan masyarakat adil dan demokratis.²⁵

Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman ternyata juga digunakan sebagai landasan awal dalam penyusunan Grand Design Pembangunan Hukum Nasional, dimana pembangunan hukum diarahkan

²⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*, Lampiran. Jakarta, 2007

kepada perwujudan sistem hukum nasional yang mantap dan mampu berfungsi baik sebagai sarana mencapai ketertiban dan kesejahteraan, maupun sebagai sarana bagi pelaksanaan pembangunan. Pada dasarnya pembangunan hukum mencakup penataan materi (*substance*), kelembagaan (*structure*), dan budaya (*culture*). Unsur-unsur tersebut saling mempengaruhi, karenanya hukum harus dibangun secara terpadu dan berkelanjutan, serta berwawasan global. Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang merefleksikan nilai-nilai dan kepentingan sosial serta perwujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan kepada aturan hukum. Materi hukum harus menjamin terlaksananya kepastian dan ketertiban hukum, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia, mampu mengembangkan disiplin dan kepatuhan serta penghargaan kepada hukum, yang pada akhirnya mampu mendorong adanya kreativitas peran masyarakat dalam pembangunan nasional.²⁶

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu metode cara kerja untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan. Metode adalah pedoman cara seorang ilmuwan mempelajari dan memahami lingkungan-lingkungan yang dipahami. Sedangkan penelitian

²⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019*, Badan Pembinaan Hukum Nasional ementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2019, hlm. 52

adalah suatu cara yang didasarkan pada metode sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk memecahkan suatu masalah yang bersifat ilmiah.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan rumusan masalah, maka dalam penelitian hukum ini menggunakan metode pendekatan secara Yuridis Empiris, yaitu dilakukan dengan cara meneliti bahan putaka yang merupakan data sekunder dan juga disebut penelitian kepustakaan. Penelitian hukum sosiologis atau empiris dilakukan dengan cara meneliti di lapangan yang merupakan data primer.²⁷ Pendekatan empiris digunakan untuk menganalisis hukum yang dilihat dari perilaku masyarakat yang mempola dalam kehidupan para praktisi hukum.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistimatis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.²⁸ Penelitian hukum Deskriptif Analisis yaitu metode penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau memberikan gambaran terhadap suatu objek penelitian yang diteliti

²⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1990, hlm. 9.

²⁸ Soehartono, Irwan. *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang kesejahteraan Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosda Karya. 1999, hlm. 63

melalui sampel atau data yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku umum.

3. Jenis dan Sumber Data

Berdasarkan jenis data, dalam penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari lokasi penelitian (*field research*).

Sedangkan data sekunder, di mana data sekunder yaitu data yang telah terolah atau tersusun. Data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan terkait, dan artikel jurnal.

Adapun bahan hukum yang digunakan untuk memperoleh data-data yang berhubungan adalah bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang isinya mengikat, mempunyai kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh legislator, Pemerintah dan lainnya yang berwenang untuk itu.²⁹ Adapun bahan hukum yang digunakan penelitian ini meliputi:

a. Data Primer

Data primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini berupa hasil wawancara dengan pegawai Pemda Provinsi Papua Selatan. Hasil wawancara dari narasumber, diharapkan akan di dapat benang merah dari permasalahan yang sedang di kaji.

²⁹ Bambang Sunggono. *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta, 2007, hlm, 77

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini menggunakan;

- a) Pancasila;
- b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c) UU No. 23 tahun 2014 jo. UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- e) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
- f) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat;

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yakni; (1) Penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang di gunakan sebagai bahan hukum primer (2) Buku-buku literature bacaan yang menjelaskan mengenai insentif pajak (3) Hasil penelitian (4) artikel jurnal terkait,

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier dalam penelitian ini digunakan sebagai bahan hukum penunjang, yakni KBBI (kamus besar bahasa Indonesia) dan ensiklopedi.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah suatu proses pengadaan data primer yang diperlukan untuk penelitian dengan menggunakan prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Hubungan antara teknik mengumpulkan data dengan masalah penelitian yang ingin dipecahkan adalah untuk merumuskan masalah-masalah dalam penelitian³⁰. Dalam penelitian ini teknik yang dilakukan untuk pengumpulan data adalah:

a. Wawancara Mendalam (*indept interview*).

Wawancara mendalam merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi dan berinteraksi dengan informan. Dalam hal ini, wawancara dilakukan sebagai sarana untuk memperoleh informasi. Pada tataran teknik wawancara, peneliti menggunakan wawancara terbuka atau semi terstruktur, dalam artian bahwa pewawancara telah mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan kepada informan. Dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara dengan Bapak Agustinus R. Bonai, ST., MT, selaku Kepala Bidang Cipta Karya dan Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Papua Selatan.

b. Studi dokumen.

³⁰ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 211

Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang tidak ditujukan langsung kepada subjek penelitian. Dokumen yang diteliti dapat berbagai macam, dengan menelusuri literatur-literatur dan bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan materi atau objek penelitian. Pengumpulan data melalui teks-teks tertulis maupun *soft-copy edition*, seperti buku, ebook, artikel-artikel dalam jurnal, laporan atau arsip organisasi, makalah, publikasi pemerintah, dan lain-lain. Bahan *soft-copy edition* biasanya diperoleh dari sumber-sumber internet yang dapat diakses secara *online*.

Tidak hanya dokumen resmi, bisa berupa buku harian, surat pribadi, laporan, notulen rapat, catatan kasus (*case records*) dalam pekerjaan sosial, dan dokumen lainnya. Ada dua jenis dokumen yang digunakan dalam studi dokumentasi yaitu: (i) Dokumen primer adalah dokumen yang ditulis langsung oleh orang yang mengalami peristiwa, dan (ii) Dokumen sekunder adalah dokumen yang ditulis kembali oleh orang yang tidak langsung mengalami peristiwa berdasarkan informasi yang diperoleh dari orang yang langsung mengalami peristiwa.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan bahan hukum Setelah dikumpulkan seluruh data dengan lengkap melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait, kemudian dilakukan *editing* yaitu meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi-informasi yang dikumpulkan oleh pencari data termasuk data yang diperoleh dari wawancara dengan pihak-pihak yang

terkait dengan penelitian ini³¹, kemudian disusun data-data itu ke dalam pembahasan.

Analisis bahan hukum analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif yaitu menganalisa data temuan berdasarkan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan berupa hasil wawancara pihak-pihak yang terkait yang bisa memberikan jawaban atas persoalan hukum yang menjadi objek penelitian.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terbagi dalam 4 (empat) bab yaitu sebagai berikut:

- BAB I** : Pendahuluan, meliputi: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.
- BAB II** : Tinjauan Pustaka terdiri dari: tinjauan umum Penerapan, tinjauan umum asas-asas umum pemerintahan yang baik, tinjauan umum peraturann perundang-undangan, tinjauan umum peraturan daerah. pembentukan peraturann perundang-undangan dalam hukum islam.
- BAB III** :(1) Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernurdi Provinsi Papua Selatan (2) Hambatan

³¹ Amiruddin dan Asikin, Zainal. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 106.

Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan dan apa solusi dari hambatan tersebut.

BAB IV : Penutup, terdiri dari: Kesimpulan, Saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Penerapan

Penerapan adalah suatu perbuatan mempraktekkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk suatu kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang telah terencana dan tersusun sebelumnya. Hukum mempunyai peranan sangat besar dalam pergaulan hidup di tengah-tengah masyarakat. Hal ini dapat di lihat dari ketertiban, ketentraman dan tidak terjadinya ketegangan di dalam masyarakat, karena hukum mengatur menentukan hak dan kewajiban serta mengatur, menentukan hak dan kewajiban serta melindungi kepentingan individu dan kepentingan sosial.

Menurut J.F. Glastra Van Loon, fungsi dan penerapan hukum di masyarakat adalah:³²

- a. Menertibkan masyarakat dan pengaturan pergaulan hidup.
- b. Menyelesaikan pertikaian.
- c. Memelihara dan mempertahankan tata tertib dan aturan-aturan jika perlu dengan kekerasan.
- d. Memelihara dan mempertahankan hak tersebut.
- e. Mengubah tata tertib dan aturan-aturan dalam rangka penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat;

³² J.F. Glastra Van Loon, dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000. Hlm. 100

- f. Memenuhi tuntutan keadilan dan kepastian hukum dengan cara merealisasi fungsi-fungsi di atas.

Sedangkan menurut Prof. Dr. Soerjono Soekanto adalah³³

- a. Alat ketertiban dan ketentraman masyarakat,
- b. Sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir bathin.
- c. Sarana penggerak pembangunan.

Fungsi kritis hukum dewasa ini adalah Daya kerja hukum tidak semata-mata pengawasan pada aparatur pemerintah (petugas), tetapi termasuk juga aparatur penegak hukum. Dengan demikian hukum harus memiliki fungsi-fungsi yang sedemikian rupa, sehingga dalam masyarakat dapat diwujudkan ketertiban, keteraturan, keadilan dan perkembangan. Agar hukum dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, maka bagi pelaksanaan penegak hukum dituntut kemampuan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum, dengan seninya masing-masing, antara lain dengan menafsirkan hukum sedemikian rupa sesuai keadaan dan posisi pihak-pihak. Bila perlu dengan menerapkan analogis atau menentukan kebijaksanaan untuk hal yang sama, atau hampir sama, serta penghalusan hukum (*Rechtsfervinjing*). Di samping itu perlu diperhatikan faktor pelaksana penegak hukum, bahwa yang dibutuhkan adalah kecekatan, ketangkasan dan keterampilannya. Ingat *adagium: The singer not a song atau The most important is not the system, but the man behind the system*. Dalam hal

³³ Soerjono Soekanto, *Perbandingan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 1990, hlm.

ini si penyanyi adalah semua insan di mana hukum berlaku, baik warga masyarakat maupun para pejabat, termasuk para penegak hukum.³⁴

B. Tinjauan Umum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

1. Sejarah Kelahiran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sejak dianutnya konsepsi welfare state, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mensejahterakan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tampak bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan inisiatif sendiri melalui freies Ermessen, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan freies ermessen muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat baik dalam bentuk onrechmatig overheidsdaad, detournement de pouvoir, maupun dalam bentuk willekeur, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.³⁵

Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de

³⁴ Soejono D, *Penanggulangan Kejahatan (crime prevention)*, Alumni, Bandung, 1983. Hlm. 155

³⁵ Solechan Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 2, No. 3, 2019, hlm. 541-557

Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang Verhoogde Rechtsbescherming atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada 1950 komisi *de Monchy* kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan beberapa pendapat antara komisi *de Monchy* dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan oleh pemerintah. Kemudian muncul komisi *van de Greenten*, yang juga dibentuk pemerintah dengan tugas yang sama dengan *de Monchy*. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.

Agaknya pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di Nederland terhadap AAUPB karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian *de Monchy* ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan Raad van State dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak

mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang sudah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Nerdeland.³⁶

2. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia

Pada mulanya keberadaan AAUPB ini di Indonesia belum diakui secara yuridis formal.³⁷ Ketika pembahasan rancangan undang-undang RUU peradilan tata usaha negara (RUU PTUN) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (F-ABRI) mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara. Tetapi, usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah. Alasan pemerintah adalah sebagai berikut:

“Menurut hemat kami dalam praktik ketatanegaraan kita maupun dalam hukum tata usaha negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang “algemene beginselen van behoorlijk bestuur” tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara kontinental tersebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurispundensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari hukum tata negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih

³⁶ Ichsan Syuhudi, Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol 17, No 1 2017, hlm. 9-19

³⁷ Muhamad Azhar, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara, *Notarius*, Vol. 8, No. 2, 2015, hlm. 274-287

dan berwibawa yang konkretisasi normanya maupun pengertiannya masi sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasu-kasu yang konkret”.

Tidak dicantumkannya AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata seperti yang terjadi di Belanda-AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan, terutama pada PTUN. Kalupun AAUPB ini tidak diakomodir dalam undang-undang PTUN, tetapi sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktik peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Keakiman, yang berbunyi : “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengandalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”. Kemudian dalam Pasal 27 ayat (1) UU No.14/1970 ditegaskan: “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”. Dengan ketentuan pasal ini, maka asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia. Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-unang, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan format yang berbeda dengan AAUPB dari negeri

Belanda, dalam Pasal 3 UU No.28/2009 disebutkan beberapa asas umum penyelenggara negara, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat

dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas yang tercantum dalam UU No.28/1999 tersebut pada awalnya ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, berbeda dengan asas-asas dalam AAUPB yang sejak semula hanya ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah “bestuur” pada *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas.

Seiring dengan perjalanan waktu, asas-asas dalam UU No.28/1999 tersebut diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di PTUN, yakni setelah adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No.9/2004 disebutkan bahwa keputusan tata usaha negara yang diugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No.28/1999.

Disamping itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut

dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UU No.32/2004 yang berbunyi: “Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektifitas”. Berdasarkan rumusan pasal ini tampak bahwa didalamnya terdapat dua asas tambahan, yaitu asas efisiensi dan asas efektifitas. Hanya saja kedua asas tambahan ini tidak terdapat penjelasannya dalam undang-undang tersebut, sehingga tidak atau belum diketahui apa yang dimaksudkannya.

C. Tinjauan Umum Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berbunyi, “Peraturan Perundang-undangan 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.” Selain itu, menurut para ahli pengertian peraturan perundang-undangan ialah bahwa peraturan perundang-undangan

adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum, pengertian tersebut seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan.³⁸

Menurut Attamimi pengertian peraturan perundangundangan sendiri adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundangundangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi. Sementara, menurut Maria Farida Indrati, istilah perundangundangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

Prinsip pengertian peraturan perundang-undangan, tentu memiliki ciri-ciri yang menjadi bagian-bagian dari pengertian tersebut, oleh karenanya secara umum ciri-ciri peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Peraturan perundang-undangan yang dibuat haruslah bersifat tertulis;
- b. Peraturan perundang-undangan harus berisikan norma hukum yang mengikat secara umum;

³⁸ Bagir manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm. 18.

- c. Ditetapkan oleh lembaga negara atau pemerintah pusat maupun daerah yang sesuai dengan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.³⁹ Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen

“The unity of these norms is constituted by the fact that creation of the norm-the lower one-is determined by another-the higher-the creation of wick of determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of whole legal order, constitutes its unity.”⁴⁰

Beranjak dari teori Hans Kelsen itu dapat kita kaitkan dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya mengatur secara jelas tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang;
- d. Peraturan Pemerintah;

³⁹ Asshiddiqie., et al, *Theory Hans Kelesen Tentang Hukum, Cet I*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 110

⁴⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg*, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm. 124.

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan salah satunya oleh Bupati/Walikota.

Tidak hanya itu, pada Pasal 8 ayat (2) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa terdapat Peraturan Perundang-undangan tersebut yang diakui kebenarannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Tata urutan peraturan perundang-undangan sering dikaitkan dengan ajaran Han Kelsen mengenai *Stufnbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law*. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Berdasarkan hal tersebut maka norma yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tingkatannya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam system norma tersebut

tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar tersebut dikatakan pre-supposed.

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Ia mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Tetapi Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok.

Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu Negara itu menjadi empat kelompok besar yaitu:

- a. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- b. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
- c. *Formell Gesetz* (Undang-undang 'formal');
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & aturan otonom).

Empat kelompok norma hukum tersebut selalu ada dalam tata susunan norma hukum walaupun setiap Negara memiliki istilah dan jumlah norma hukum yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

a. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)

Norma hukum yang tertinggi dalam suatu Negara adalah *Staatsfundamentalnorm*, oleh A. Hamid Attamimi disebut dengan istilah Norma Fundamental Negara. Norma Fundamental Negara adalah norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi pre-supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu Negara dan merupakan suatu norma hukum yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Menurut Hans Nawiasky, Norma Fundamental Negara berisi norma hukum yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu Negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. A. Hamid Attamimi menjelaskan bahwa *Staatsfundamentalnorm* suatu Negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan Negara lebih lanjut.⁴¹

b. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Aturan Dasar atau Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat pokok dan

⁴¹ A. Hamid Attamimi, *UUD 1945-TAP MPR Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*, Jakarta, 1981, hlm. 4.

bersifat besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiasky, Aturan Dasar atau Pokok Negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *Staatsverfassung*, atau juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar. Setiap aturan dasar atau pokok negara biasanya mengatur antara lain:

- 1) hal-hal pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan;
- 2) hubungan antara lembaga-lembaga negara;
- 3) hubungan antar negara dengan warga negaranya.

Di Indonesia, aturan dasar atau pokok negara tertuang dalam batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Dengan demikian, aturan dasar atau pokok negara merupakan pedoman, sumber, dasar, dan landasan bagi suatu undang-undang (*Formell Gesetz*) dan peraturan-peraturan yang lebih rendah yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang.

c. *Formell Gesetz* (Undang-undang 'formal')

Norma dalam undang-undang (*Formell Gesetz*) merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terperinci serta sudah dapat langsung berlaku dan mengikat dalam masyarakat. Suatu undang-undang (*Formell Gesetz*) sudah dapat mencantumkan norma-norma

hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif, hal ini yang menjadi pembeda antara undang-undang dengan peraturan-peraturan lainnya.

Di Indonesia, istilah Formell Gesetz seyogyanya diterjemahkan dengan undang-undang. Menurut Maria Farida Indriati, di Indonesia hanya undang-undang yang dapat berposisi baik sebagai peraturan formal maupun peraturan material. Karena undang-undang merupakan suatu keputusan (legislasi) yang dibentuk atas persetujuan bersama DPR dengan Presiden, sekaligus sebagai peraturan yang mengikat umum.

d. *Verordnung* & Autonome Satzung (Aturan pelaksana & aturan otonom).

Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang. Hal yang membedakan dari kedua peraturan tersebut adalah dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

System norma hukum yang berlaku di Indonesia sama halnya dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *Stufenbau Theory*, secara umum dapat dikelompokkan peraturan perundang-undangan dalam empat tingkat yaitu:⁴²

⁴² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undanguan Yang Baik*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm. 21.

- 1) Ketentuan yang memuat norma dasar;
- 2) Ketentuan legislatif yang menjabarkan norma dasar;
- 3) Ketentuan yang dibentuk oleh pemerintahan sebagai aturan pelaksanaan; dan
- 4) Ketentuan organic untuk mengoperasionalkan secara rinci peraturan pemerintah.

Berdasarkan teori Hans Kelsen, struktu tata hukum Indonesia adalah;

- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
- 2) *Staatsgrundgestz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
- 3) *Formell Gesetz*: Undang-undang;
- 4) *Verordnung & Autonome Satzung*: secara hierarkis mulai dari peraturan pemerintah hingga keputusan bupati atau walikota.

Kekuatan hukum dari setiap peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yaitu:

- 1) Peraturan perundang-undanga tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasra hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

- 2) Isi atau materi peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*determenenr de pouvoir*).
- 3) Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamim agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

D. Tinjauan Umum Peraturan Daerah

Sebelum membahas mengenai peraturan daerah atau yang biasa disingkat dengan perda, ada baiknya mengetahui definisi perundang-undangan terlebih dahulu, karena suatu peraturan daerah adalah bagian dari perundang-undangan Indonesia. Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Peraturan perundang-undangan didefinisikan beragam oleh beberapa ahli diantaranya Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum dan dibuat secara sistematis sesuai dengan jenis dan herarki yang didasarkan pada asas bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, proses pembentukan undang-undang yang baik, harus diatur secara komprehensif baik mengenai proses perencanaan, penyiapan, pembahasan, pengesahan sampai dengan pengundangan.⁴³ Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Sedangkan peraturan Perundang-undangan menurut Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn disebutkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁴⁴

Ada dua hal yang cukup signifikan dalam peraturan perundangundangan, yakni syarat materil dan syarat formil. Kesesuaian dan keharmonisan substansi suatu peraturan perundang-undangan serta pemenuhan unsur teknis dalam penormaannya merupakan lingkup kajian yang sangat

⁴³ Bagir Manan, *Pembentukan Peraturan Perundang - undangan di Indonesia*, Media Informasi Hukum dan Peraturan Perundang-Undangn ,Direktorat Jenderal Perundang- Undangn Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Republik Indonesia, tanggal 28 Desember 2009

⁴⁴ Pasal 1 ayat (2) Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

terkait erat dengan pemenuhan syarat materil. Sedangkan keabsahan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sangat terkait erat dengan pemenuhan syarat formil. Pemenuhan syarat formil atau syarat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijadikan indikasi adanya penguatan terhadap jaminan terpenuhinya syarat materil. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan suatu sistem. Oleh karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya.

Hal ini dapat pula dipersamakan, misalnya dalam pembentukan suatu rumah. Jika kita cermati dalam pembentukan suatu rumah maka terdapat beberapa tahapan dalam pembentukannya. Tahapan tersebut diantaranya adalah tahap perencanaan (desain dan perhitungan biaya), tahap permohonan izin mendirikan bangunan (IMB), tahap penyiapan bahan bangunan dan pekerja bangunan, tahap pelaksanaan pembangunan, dan tahap penghunian bangunan. Sejalan dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri atas tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan.

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.⁶⁰ Definisi lain tentang

peraturan daerah berdasarkan ketentuan undang-undang tentang pemerintah daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan perwakilan rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun di kabupaten/Kota.

Terkait dengan Peraturan daerah, dalam penjelasan Pasal 15 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam alinea kedua dijelaskan bahwa "...untuk merencanakan pembentukan Peraturan daerah dilakukan berdasarkan Prolegda atau Program Legislasi Daerah, dimaksudkan untuk menjaga peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan hukum nasional". Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu program legislasi daerah ini diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan suatu materi perda. Termasuk dalam perda provinsi adalah Qonun yang berlaku di NAD (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2001) dan Perdasus/Perdasi Papua (Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001).⁴⁵

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Cipta Kerja tentang Pemerintahan Daerah, peraturan daerah (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.⁴⁶

⁴⁵ I Wayan Sudirta, Penuangan *Kebijakan Daerah Dalam Peraturan Daerah* <http://www.legalitas.org>, diakses tanggal 23 November 2021 jam 15.30 WIB

⁴⁶ Pasal 136 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), gubernur atau bupati/walikota. 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.⁴⁷

Ada berbagai jenis perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dan propinsi antara lain:

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Tata ruang wilayah daerah;
- d. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.⁴⁸

Pada saat ini peraturan daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, yang berbunyi:

⁴⁷ I Wayan Sudirta, *op.cit*

⁴⁸ *Ibid*

“Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”

Peraturan Daerah terdiri atas

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi.

Pembentukan peraturan daerah yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut

- a. Kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang ingin dicapai;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat/lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundangundangan;

- d. Dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- f. Kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.⁴⁹

Disamping itu, materi muatan perda harus mengandung asas - asas sebagai berikut:

⁴⁹ Pasal 5 Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- a. Asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. Asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Asas kebangsaan, bahwa setiap muatan perda harus mencerminkan sikap dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan republik Indonesia
- d. Asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan perda harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, dan materi muatan perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila;
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, bahwa materi muatan perda harus senantiasa memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- g. Asas keadilan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali;

- h. Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, suku, ras agama, golongan, gender atau status sosial;
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan perda harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara

Produk hukum daerah adalah peraturan daerah yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat meliputi :

- a. Peraturan daerah atau sebutan lain;
- b. Peraturan kepala daerah,
- c. Peraturan bersama kepala daerah.

Produk hukum daerah bersifat penetapan meliputi :

- a. Keputusan kepala daerah; dan
- b. Instruksi kepala daerah.

Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Prolegda. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut

Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.⁷⁸ Pimpinan satuan kerja perangkat daerah menyusun rancangan produk hukum daerah, Penyusunan produk hukum daerah ini dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Dalam penyusunan produk hukum daerah berupa penetapan ini dibentuk dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris. Rancangan produk hukum daerah yang berupa pengaturan ini dilakukan pembahasan dengan Biro Hukum atau Bagian Hukum dan satuan kerja perangkat daerah terkait yang menitikberatkan permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan, kemudian Ketua Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah melaporkan perkembangan rancangan produk hukum daerah dan/atau permasalahan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan.⁸⁰ Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait. Pimpinan satuan kerja perangkat daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan rancangan produk hukum daerah yang telah mendapat paraf koordinasi kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Sedangkan penetapan produk hukum daerah yang bersifat penetapan dilakukan oleh Pimpinan satuan kerja perangkat daerah penyusun produk

hukum daerah yang bersifat penetapan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing Produk hukum daerah yang bersifat penetapan ditandatangani oleh Kepala Daerah dan dapat didelegasikan kepada Sekretaris Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan Kepala Daerah. Pengawasan tersebut meliputi:

- a. Klarifikasi peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dan peraturan gubernur, Bupati/walikota,
- b. Evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/ perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/ penjabaran perubahan APBD

Tata cara pengawasan terhadap peraturan daerah adalah sebagai berikut gubernur menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Bupati/walikota menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Untuk melakukan klarifikasi Menteri Dalam Negeri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup departemen dalam negeri. Tim klarifikasi kemudian melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah

kepada Menteri Dalam Negeri dalam bentuk berita acara, hasil klarifikasi peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan pembatalan oleh menteri dalam negeri, dan dijadikan bahan usulan oleh menteri dalam negeri kepada Presiden untuk pembatalan. Pembatalan ditetapkan dengan peraturan Menteri Dalam Negeri.⁵⁰

Untuk melakukan klarifikasi terhadap peraturan bupati/walikota, gubernur membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan. Tim klarifikasi ditetapkan dengan keputusan gubernur, dan melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dalam bentuk berita acara. Klarifikasi peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada presiden dan menteri dalam negeri untuk pembatalan.⁵¹

Pembatalan peraturan daerah, peraturan bupati/walikota dan peraturan gubernur harus disertai dengan alasan, alasan pembatalan dengan menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi, pembatalan ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Gubernur, Bupati/walikota menghentikan pelaksanaan peraturan

⁵⁰ Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

⁵¹ Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

daerah provinsi dan peraturan gubernur paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan.⁵²

Dalam hal evaluasi gubernur menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD, perubahan APBD, pajak daerah retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada menteri dalam negeri untuk mendapatkan evaluasi. Untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD, rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD menteri dalam negeri membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen dalam negeri dan ditetapkan melalui keputusan menteri dalam negeri. Tim evaluasi melaporkan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan hasil evaluasi dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan Menteri Dalam Negeri.⁵³

Sedangkan untuk Bupati/walikota rancangan peraturan daerah Kabupaten/kota tentang perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat

⁵² Pasal 10 dan Pasal 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

⁵³ Pasal 13 dan Pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur untuk dapat melakukan evaluasi. Kemudian gubernur membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan. Pembentukan tim evaluasi ini ditetapkan dengan peraturan gubernur.

Hasil evaluasi kemudian dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan gubernur. Dalam melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah gubernur terlebih dahulu berkoordinasi dengan menteri keuangan dan tata ruang daerah dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui menteri dalam negeri, dan hasil koordinasi dijadikan bahan keputusan gubernur. Dalam waktu paling lambat 15 (limabelas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan daerah Kabupaten / kota tentang APBD / perubahan APBD / pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan peraturan Bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD gubernur menyampaikan evaluasi rancangan tersebut kepada Bupati/walikota. Bupati/walikota kemudian menindaklanjuti hasil evaluasi gubernur paling lambat 7 (tujuh hari sejak diterimanya hasil evaluasi tetapi apabila bupati/walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi gubernur dan bupati/walikota tetap menetapkan menjadi peraturan daerah atau peraturan

Bupati/walikota, gubernur dapat membatalkan peraturan daerah atau peraturan bupati/walikota tersebut dengan peraturan gubernur.⁵⁴

Dalam hal keberatan atau pembatalan terhadap suatu peraturan dan daerah, apabila kepala daerah tidak dapat menerima peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan atau peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung, dan apabila keberatan tersebut dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.⁵⁵

Perda dibatalkan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dapat dikategorikan karena alasan teknis yuridis seperti dasar hukum membentuk Perda tidak tepat, alasan yang bersifat substantial (materi muatan bertentangan dengan PUndang-Undang) atau alasan yang dipandang prinsipil misalnya mengandung ketentuan yang diskriminatif atau melanggar HAM. Beragamnya pertimbangan pembatalan Perda hingga kini tampaknya belum ada data konkrit mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya disharmonisasi Perda dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian jika dicermati kemungkinan besar dalam setiap pembentukan perda bermasalah terdapat satu atau lebih persoalan sebagai berikut

⁵⁴ Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

⁵⁵ Pasal 23 dan 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

- a. Daerah menganggap dengan tidak adanya kerangka acuan yang jelas dalam membentuk Perda maka pembentukan Perda mengabaikan ketentuan-ketentuan prinsip mengenai asas dan materi muatan Pembentukan Perda sebagaimana ditetapkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- b. Daerah memahami prinsip-prinsip pengaturan penyusunan Perda sesuai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 namun kurang kapasitas pengetahuan dan pengalaman dalam melakukan teknik-teknik perumusan norma yang dinilai tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Kurangnya pemahaman dikalangan penyusun perda mengenai teknik penyusunan peraturan daerah yang antara lain disebabkan oleh kurangnya pengalaman penyusun perda mengenai ilmu pengetahuan perundang-undangan dan teknik penyusunan perda sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Langkah-langkah pembinaan yang dilakukan oleh instansi Pusat kepada aparat pemerintah daerah dalam penyusunan Perda kemungkinan belum optimal dan belum merata.
- e. Belum adanya kerangka acuan yang jelas bagi daerah mengenai tata laksana harmonisasi raperda sebagai salah satu instrumen penting dalam rangka menjaga harmonisasi Perda dengan Undang-Undang. Perpres tentang Tata Cara Mempersiapkan Perda hingga kini belum ditetapkan.

- f. Bentuk-bentuk hubungan komunikasi, konsultasi, klarifikasi Raperda antara instansi Pemerintah dengan aparat terkait di daerah yang selama ini diterapkan kemungkinan kurang efektif.
- g. Peran Gubernur dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota kemungkinan belum optimal.⁵⁶

E. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Hukum Islam

Dalam hukum Islam, definisi hukum yaitu adanya seperangkat pedoman kehidupan dari Allah, yang berisi aturan mengenai hubungan manusia antar manusia, manusia dengan benda dalam masyarakat, manusia dengan alam, dan lain sebagainya.⁵⁷ Dasar hukum utama dalam Islam yaitu Al-Qur'an, tidak menyatakan secara jelas mengenai konsep Negara Hukum. Hal ini menyebabkan adanya penafsiran yang bersifat polarisasi terhadap Al-Qur'an. Namun, terdapat penyebutan mengenai model pimpinan yang diperintahkan dalam Islam yaitu untuk berlaku adil serta memberi penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia yang disebutkan sebagai berikut;

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۗ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ
وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

“Dan ajaklah mereka itu bermusyawarah tentang perkara mereka”⁵⁸
(Q.S, 3:159)

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ
يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

⁵⁶ Muhamad Sapta Murti, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya*, Media Informasi Hukum dan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, 2007

⁵⁷ Arliman Laurensius, “*Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Para Ahli Dan Konsep Pemberlakuannya Di Indonesia*, *Jurnal Selat*, Vol. 5, Cet. 1, (2018), h.185.

⁵⁸ Al-Quran, surat Ali Imron, ayat 159.

“Bahwasanya Allah menyuruh bersifat adil dan berbuat baik”⁵⁹
(Q.S,16:90)

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

“sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka”⁶⁰ (Q.S, 42:38)

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Apabila kamu ingin hendak memberi hukum diantara manusia maka haruslah kamu memberi hukum yang adil”⁶¹ (Q.S, 4: 58)

Hal ini selanjutnya yang diambil sebagai dasar pemikiran pembentukan Negara hukum. Konsep bernegara yang diberikan oleh Islam mengatur mengenai asas-asas atau prinsip-prinsip mengenai bagaimana seharusnya manusia hidup saling berdampingan. Artinya Islam memberi kewenangan untuk membangun suatu rumah (Negara) sebagai tempat berlindung dengan teknis yang disepakati melalui musyawarah. Sehingga keadilan dapat tegak sesuai dengan hak-hak yang secara alami dimiliki oleh setiap umat manusia.

Praktik musyawarah dalam Islam dilakukan dengan adanya diskusi, tukar-menukar gagasan maupun ide, serta saran-saran yang dimiliki oleh para pihak dalam memberi jawaban atas permasalahan umat. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam musyawarah Islam diantaranya⁶²;

1. Musyawarah bertujuan melibatkan atau mengajak semua pihak untuk berperan dalam kehidupan bernegara

⁵⁹ Al-Quran, surat An-Nahl, ayat 90.

⁶⁰ Al-Quran, surat As-Syuura, ayat 38.

⁶¹ Al-Quran, surat An-Nisa', ayat 58.

⁶² Dahlan Abd Rahman, 2014, *Ushul Fiqh*, (Amzah; Jakarta), h. 21

2. Harus dilandasi dengan jiwa persaudaraan dan keimanan karena Allah
3. Tujuan musyawarah untuk kemaslahatan umat
4. Dalam musyawarah yang diperhatikan yaitu gagasan yang ada bukan pihak yang mengajukan gagasan
5. Tidak ada oposisi (berseberangan dengan pemerintah) maupun koalisi (mendukung pemerintah) pada proses musyawarah
6. Hasil musyawarah dari keputusan terbanyak yang didapat biasa disebut *ijma'*.

Pembentukan peraturan hukum bukanlah sesuatu yang asing dalam Islam. Hal ini dibuktikan dengan adanya pengembangan Fiqh secara dinamis sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan umat muslim. Fondasi akan pelaksanaan fiqh telah dilakukan sejak masa Rasulullah SAW, berlanjut pada masa sahabat, *tabi'in*, *tabi'it tabi'in* dan seterusnya hingga sekarang. Tokoh yang memiliki peran penting dalam pengembangan fiqh diantara ada Imam Abu Hanifa, Imam Malik, Imam Syafi'i dan Imam Hambali. Upaya para tokoh inilah yang memunculkan adanya mazhab besar yang dianut dan diikuti oleh umat muslim di dunia.

Awal mula Fiqh berasal dari pemahaman seseorang atau sekelompok orang terhadap suatu *nash* yang menjadi problematika di masyarakat.⁶³ selain itu fiqh juga muncul berkaitan dengan kealpaan dalil atau *nash* yang secara jelas membahas mengenai permasalahan yang terjadi pada masyarakat. Penyusunan

⁶³ Lubab Naiful dan Novita Pancaningrum, "*Mazhab: Keterkungkungan Intelektual Atau Kerangka Metodologis (Dinamika Hukum Islam)*", *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, Vol. 6, No. 2 (Desember 2015), h. 403

fiqh memiliki aturan dan prosedur, baik dari pihak yang menyusun, materi muatan, dasar hukum, hingga persetujuan para ulama, yang pada prosesnya, biasa disebut dengan istilah Ijtihad.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Di Provinsi Papua Selatan

Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan gubernur telah berjalan walaupun belum maksimal dalam pelaksanaannya oleh Pemerintah Daerah dan DPRD dalam tahapannya belum transparan dan terbuka bagi masyarakat untuk mengawasinya dan memberikan koreksi dan tanggapan atas rancangan peraturan gubernur tersebut. Pelaksanaan asas keterbukaan dalam tahapan pembentukan pergub harus dilaksanakan agar semua peraturan gubernur yang diinisiasi oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan norma atau peraturan yang mengatur tentang pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini peraturan gubernur. Agar pembentukan pergub lebih terarah dan terkoordinasi, secara formal telah ditetapkan serangkaian tahapan, dimana yang harus dilalui meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁴

Otonomi yang diberikan kepada daerah, daerah diberi kewenangan legislasi yang harus selaras dengan aturan yang ada di atasnya, produk hukum daerah akan sulit diterapkan kalau bertentangan dengan prinsip dan asas-asas tersebut. Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang

⁶⁴ Satria Akbar Desky dan Irwansyah Irwansyah, Skema pembentukan produk hukum peraturan bupati (PERBUP) di Aceh Tenggara, *Jurnal Educatio*, Vol. 9, No. 2 (2023), hlm. 784-791

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam melaksanakan kewenangan Daerah kepala daerah dan DPRD mempunyai kedudukan yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembuatan produk hukum daerah. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ini dapat dilihat bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik, dapat diperoleh dengan cepat dan tepat waktu biaya ringan dengan cara sederhana kecuali yang bersifat rahasia sesuai dengan undang-undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta telah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar lagi.⁶⁵

Peraturan Gubernur di Provinsi Papua menegaskan pentingnya asas keterbukaan dalam proses pembentukannya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Khusus. Pasal 2 ayat (2) huruf g menyebutkan bahwa pembentukan peraturan daerah harus berdasarkan asas keterbukaan. Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah untuk menjamin transparansi dan

⁶⁵ Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman, Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah, *Negara Hukum*, Vol. 11, No. 2, November 2020, hlm. 231-248

partisipasi masyarakat dalam penyusunan regulasi yang berdampak pada kehidupan mereka.

Asas keterbukaan dalam pembentukan Pergub di Provinsi Papua Selatan diterapkan melalui penyediaan ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan pada setiap tahap pembentukan peraturan, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, hingga pembahasan. Proses ini juga melibatkan publikasi dokumen-dokumen terkait dan pelaksanaan konsultasi publik secara luas. Dengan demikian, masyarakat dapat memahami isi dari rancangan peraturan yang sedang disusun dan memberikan tanggapan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan mereka

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan suatu negara akan meliputi asas-asas hukum. Menurut Paul Scholten sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*).⁶⁶

Di bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhardt Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:

- a. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- b. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
- c. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der*

⁶⁶ Ahmad Sobari, Menguji Asas-Asan Umum Pemerintahan Yang Baik Pada UU Nomor 9 Tahun 2004 Menjadi Norma Hukum Yang Dapat Menentukan Kesalahan Berdasarkan Praktik di PTUN, *Populis Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 8 No. 1 (2023), hlm. 92-99

Regelung); dan

d. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).⁶⁷

Asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk best*) dimana asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan, terutama yang dapat dilakukan oleh hakim yang bebas. Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselenggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan yang besar kepada aparaturnya.

Dengan demikian, maka terhadap aspek-aspek kebijakan dari keputusan-keputusan pemerintah yang tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat dilakukan pengujian oleh hakim (*rechterlijke toetsing*), tanpa perlu hakim tersebut menguji kebijakan pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penerapan peraturan ke dalam

⁶⁷ Rokilah Rokilah dan Sulasno Sulasno, Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2021, hlm. 179-190.

bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya.⁶⁸

Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan masing-masing sesuai dengan bidangnya.

Pendapat para ahli tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas-asas yang mengandung nilai-nilai hukum, di Negeri Belanda berkembang melalui lima sumber. Sumber itu ialah saran-saran dari *RaadVar Staate* (semacam Dewan Pertimbangan Agung di Indonesia), bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen terbuka, putusan-putusan hakim, petunjuk-petunjuk teknik perundang-undangan, dan hasil-hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.

Sebagai bahan hukum sekunder lainnya berupa kepustakaan di bidang tersebut adalah sangat *penting*. Dengan meneliti pendapat para pendahulunya mengenai asas-asas dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan, para ahli memandang asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material. Asas-asas formal ialah yang

⁶⁸ Arfan Faiz Muhlizi, Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, No. 3 (2017), hlm. 349-368

menyangkut tata cara pembentukan dan bentuknya, sedangkan asas-asas material ialah yang menyangkut isi atau materi.

Montesquieu dalam *L'Esprit des Lois* mengemukakan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, yaitu:

- a. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya merupakan tambahan yang membingungkan;
- b. Istilah yang dipilih hendaklah sedapat-dapatnya bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat yang individual;
- c. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik hipotetik;
- d. Hukum hendaknya tidak halus (*not be subtle*), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang; bahasa hukum bukan latihan logika, metainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata;
- e. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau perubahan; gunakan semua itu hanya apabila benar-benar diperlukan;
- f. Hukum hendaknya bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan; adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan;
- g. Lebih daripada itu semua, pembentukan hukum hendaknya

dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakekat permasalahan. Sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan negara.⁶⁹

Dalam memandang hukum dari sudut pembentuk peraturan perundang-undangan, Lon Fuller melihat hukum sebagai alat untuk mengatur masyarakat, berpendapat bahwa tugas pembentuk peraturan perundang-undangan akan berhasil *apabila* sampai kepada tingkat tertentu memperhatikan persyaratan sebagai berikut:

- a. Generalitas Undang-Undang, generalitas dimaksudkan bahwa dalam suatu sistem hukum harus ada peraturan.;
- b. Undang-Undang harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi dari aturan-aturan tersebut;
- c. Undang-Undang tidak berlaku surut, dengan maksud bahwa aturan-aturan hukum harus diperuntukan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu, karena perundang-undangan mengenai yang lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, juga dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan;

⁶⁹ Martini, Tini, (et al.) Kebijakan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Jaminan Kesehatan Bagi Sektor Ketenagakerjaan. *Coordinating Ministry for Human Development and Cultural Affairs Indonesia*, 2012.

- d. Rumusan Undang-Undang haruslah jelas, yang berarti bahwa aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya;
- e. Konsistensi dalam konsepsi hukum, bahwa hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana;
- f. Undang-Undang yang dibuat harus dapat dilaksanakan, dengan maksud bahwa pembuat undang – undang selayaknya tidak membuat undang – undang yang tidak mungkin dapat dilaksanakan;
- g. Undang-Undang tidak boleh sering berubah, sebab apabila demikian orang tidak dapat mengikui aturan mana yang masih berlaku;
- h. Kesesuaian antara undang – undang dan pelaksanaan.⁷⁰

Ahli hukum tata negara Koopmans, mengemukakan perlunya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya perlu adanya asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut serta asas-asas dalam penyelenggaraan peradilan yang patut, asas-asas tersebut sehubungan dengan:

- a. Prosedur;
- b. Bentuk dan kewenangan;
- c. Masalah kelembagaan;
- d. Masalah isi peraturan.

Van Angeren membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua, yang pertama adalah yang pokok, yaitu yang

⁷⁰ Iza Rumesten RS, Fenomena Calon Tunggal Dalam Pesta Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 1, 2016, hlm. 72-94.

disebutnya her vartrouwens beginsel yang dapat diterjemahkan dengan asas kepercayaan rakyat terhadap pemerintah. Van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van beoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:⁷¹

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. Asas pelunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsei van uitvoerbaarheid*)
- e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)

Asas-asas yang material meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b. Asas tentang dapat dikenali (*hef beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel vande individuele rechtsbedeling*).⁷²

Adapun masing-masing asas formal diuraikan sebagai berikut:

- a. Asas tujuan yang jelas

⁷¹ Ibid

⁷² Andi Bau Inggit AR, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No. 1, 2019, hlm. 1-13.

Asas tujuan yang jelas mencakup tiga hal, yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.

Mengenai asas ini, dapat diterima oleh semua sistem pemerintahan, termasuk oleh Sistem Pemerintahan Negara republik Indonesia berdasar UUD 1945, mengingat asas ini akan mengukur sampai berapajauh suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk dibentuk.

b. Asas organ/lembaga yang tepat

Latar belakang asas ini ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Berbeda dengan di negeri Belanda, di Negara Republik Indonesia mengenai organ/lembaga yang tepat itu perlu dikaitkan dengan mater muatan dari jenis-jenis peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan itulah yang menyatu dengan kewenangan masing-masing organ/lembaga yang membentuk jenis peraturan perundang-undangan bersangkutan. Atau dapat juga sebaliknya, kewenangan masing-masing organ/lembaga tersebut menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibentuknya.

c. Asas perlunya pengaturan

Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain yang menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di Negeri Belanda dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*soberheid*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidang pengaturan.

Asas ini dapat untuk dikembangkan di Indonesia, karena kebijaksanaan tentang deregulasi juga sedang berkembang di negara. (Yang perlu diperhatikan ialah bahwa deregulasi bukanlah tanpa regulasi; dereguleren bukanlah ontregelen). Sedangkan mengenai prinsip penyederhanaan serta kekuatan, di negara pun hal itu diperlukan.

d. Asas dapat dilaksanakan

Mengenai asas ini masyarakat melihatnya sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan bersangkutan. Sebab tidaklah ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pihak pemerintah, juga pihak rakyat yang mengharapkan jaminan (*garantie*) tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan, ternyata akan kecewa karena peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan.

Asas ini mengingat suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan, selain menggerogoti kewibawaan/lembaga yang

membentuknya, juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan-harapan rakyat.

e. Asas konsensus

Adapun yang dimaksud dengan konsensus ialah adanya kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan bersangkutan. Hal itu mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh pemerintah dan rakyat.

Asas ini dapat diwujudkan dengan perencanaan peraturan perundang-undangan yang baik, jelas, serta terbuka, diketahui rakyat mengenai akibat-akibat yang akan ditimbulkannya serta latar belakang dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya.

Hal itu dapat juga dilakukan dengan penyebarluasan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukannya. Tentu saja selain itu, apabila peraturan perundang-undangan dimaksud merupakan undang-undang, pembahasannya di DPR dapat dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin melalui lembaga dengar pendapat yang sudah lama dimiliki. Adapun masing-masing asas material diuraikan sebagai berikut:

1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar

Pertimbangan yang dikemukakan oleh Van der Vlies tentang asas ini ialah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti

oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.

Asas ini dapat digolongkan ke dalam asas-asas teknik perundang-undangan, meskipun sebagai suatu asas orang berpendapat seolah-olah sudah harus berlaku dengan semestinya.

2) Asas tentang dapat dikenali

Mengenai alasan pentingnya asas ini yang dapat dikemukakan ialah, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuan sebagai peraturan. Ia tidak mengembangkan asas persamaan dan tidak pula asas kepastian hukum, dan selain itu tidak menghasilkan pengaturan yang direncanakan.

Asas ini, terlebih-lebih apabila peraturan perundang-undangan tersebut membebani masyarakat dan rakyat dengan berbagai kewajiban. Asas yang menyatakan, bahwa setiap orang dianggap niengetahui peraturan perundang-undangan, perlu diimbangi dengan asas ini.

3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum

Dalam mengemukakan asas ini para ahli menunjuk kepada tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan

mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

Asas ini dapat diterima, lebih-lebih karena Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sudah menegaskan, bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

4) Asas kepastian hukum

Asas ini mula-mula diberi nama lain, yaitu asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (Het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.

Asas ini merupakan salah satu sendi asas umum Negara Berdasar Atas Hukum yang dianut oleh Negara republik Indonesia, oleh karena itu asas ini perlu diterima.

5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu, sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum, juga bagi masalah-masalah khusus.

Asas ini memberikan keadaan yang baik bagi menghadapi masalah dan peristiwa individual, namun asas ini dapat

menghilangkan asas kepastian di satu pihak dan asas persamaan di lain pihak apabila tidak dilakukan dengan penuh kesinambungan. Sebaiknya asas ini diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/menegakkan peraturan perundang-undangan tetapi dengan petunjuk-petunjuk yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.

Sedangkan asas-asas pembentukan hukum menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tertuang dalam Pasal 5 beserta penjelasannya menyatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1) Kejelasan tujuan

Adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

Adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

4) Dapat dilaksanakan

Adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara fisiologis, yuridis, maupun sosiologis.

5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6) Kejelasan rumusan

Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Keterbukaan

Adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, digunakan asas-asas yang dipakai sebagai materi muatan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

a. Pengayoman

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka Tunggal Ika

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas yang tersebut di atas peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya: asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya: dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan dan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama. Namun secara teoritis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum

(*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkrit dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Namun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.

Sebagaimana halnya pembentukan produk hukum, maka hendaknya persoalan Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan di tetapkan dalam bentuk Peraturan Gubernur Kabupaten Provinsi Papua Selatan. Pengaturan dalam bentuk Pergub atas Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan harus berpijak pada acuan teoritik maupun acuan formal asas-asas perundang-undangan yang berfungsi menjadi acuan paradigmatic dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Gubernur Provinsi Papua Selatan. Sehingga Pergub yang akan disusun nanti memperhatikan asas hukum yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum, berdaya guna dan tepat guna, dapat dilaksanakan dan dipertahankan, adanya saling kesesuaian di antara aneka hukum yang relevan, kesederhanaan dalam konstruksi naskah ketentuan hukumnya, jelas naskah peraturan hukumnya, dan juga dapat diterima oleh semua pihak ketentuan hukumnya. Pergub tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan.

Dalam pembuatan rancangan Peraturan Gubernur (Ranpergub) tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua

Selatan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) bersama Badan Perencanaan Pembangunan dan Inovasi Daerah (Bapperida) berperan sebagai organisasi pemrakarsa. Dinas PUPR bertanggung jawab terhadap aspek teknis, termasuk perencanaan tata ruang, desain infrastruktur, serta pengelolaan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pembangunan kawasan pusat pemerintahan. Dengan kapasitasnya, Dinas PUPR memastikan bahwa rancangan masterplan tidak hanya mematuhi aturan tata ruang yang berlaku, tetapi juga mampu mengakomodasi kebutuhan pertumbuhan fisik dan pelayanan publik di kawasan tersebut secara berkelanjutan.

Sementara itu, Bapperida berperan dalam aspek perencanaan strategis dan pengintegrasian masterplan ini ke dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah yang lebih luas, seperti RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). Sebagai badan perencanaan, Bapperida memastikan bahwa Ranpergub ini sejalan dengan visi pembangunan daerah dan memperhatikan faktor-faktor inovasi yang relevan untuk meningkatkan daya saing dan efisiensi kawasan. Dengan sinergi antara Dinas PUPR dan Bapperida, rancangan Pergub ini diharapkan mampu menciptakan kawasan pusat pemerintahan yang terorganisir, efisien, dan sesuai dengan rencana tata ruang serta arah kebijakan pembangunan daerah.

Sehingga pada akhirnya dalam master plan diperlukan untuk memperoleh desain kawasan pusat perkantoran yang teratur, efisien,

indah dan sesuai dengan rencana tata ruang, bahwa dengan berlakunya peraturan itu akan jelas batas-batas hak (*recht, right*) dan kewajiban (*plicht, duty*) semua pihak terkait dalam sesuatu hubungan hukum serta memberikan manfaat yang jelas bagi yang berkepentingan dengan kehadiran peraturan itu.

Pada prosesnya, pembentukan pergub diawali dengan adanya pembentukan Ranpergub sebagai bahan diskusi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD sebagai pihak yang berwenang dalam pembentukan Pergub. Sebagai bagian dari Peraturan Perundang-undangan, Pergub menempati urutan terbawah dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011. Oleh karenanya diperlukan ketelitian terkait materi muatan Pergub agar tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan di atasnya seperti Perda Provinsi, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang, dan lain sebagainya. Konsekuensi apabila terjadi dis-harmonisasi yaitu Pergub dapat batal demi hukum ketika pembahasan pada rapat paripurna mengenai penyampaian Ranpergub, baik yang diusulkan oleh Gubernur.⁷³

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimulai dengan adanya perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan, dan penyebarluasan. Adapun Ranpergub diperoleh pada tahap perumusan, sehingga pada tahap pembahasan Ranpergub telah menjadi draft

⁷³ Nanang Al Hidayat, "Implementasi Legal Drafting Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota", *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 11 No. 1 (Februari-Juli, 2017), h. 71 (69-95)

utuh yang dapat dijadikan bahan diskusi dalam rapat paripurna. Upaya penyusunan Pergub dilandaskan pada masalah-masalah prioritas yang memenuhi kriteria-kriteria berdasarkan pada rencana pembangunan daerah, Pelaksanaan otonomi daerah, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan tugas pembantuan oleh daerah serta adanya aspirasi dari masyarakat sehingga penyusunan Pergub tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Sedangkan konsepsi materi muatan yang digunakan oleh Bagian Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Papua Selatan dalam penyusunan Ranpergub Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan meliputi;

- a. Latar belakang dan tujuan pembentukan Rapergub;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Selanjutnya, xxx selaku Kepala Bagian Hukum Provinsi Papua Selatan, menyatakan bahwa: “materi-materi yang telah dikaji dan diteliti kemudian dibuat Naskah Akademik”.⁷⁴ Pengertian mengenai Naskah Akademik terdapat pada Pasal 1 ayat (11) UU No. 15 Tahun 2019 Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi;

“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah

⁷⁴ Wawancara dengan Muh. Nursinwan, SH. MH Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

*Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.*⁷⁵

Beliau juga menyampaikan peraturan gubernur saat ini di Provinsi Papua

Selatan:

“Pada tahun 2023 Provinsi Papua Selatan telah mengeluarkan 215 Peraturan Gubernur (Pergub), sementara pada tahun 2024 jumlah Pergub yang dikeluarkan hingga saat ini mencapai 40. Dengan demikian, total keseluruhan Pergub yang telah diterbitkan oleh Provinsi Papua Selatan hingga saat ini berjumlah 255.”⁷⁶

“Saat ini kami sedang berfokus pada pembuatan Ranpergub Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan”.⁷⁷

Keterangan lebih rinci yang diperoleh peneliti terkait proses pembuatan Ranpergub Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan adalah sebagai berikut;

a. Perencanaan

Pembentukan Ranpergub Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan, didasarkan pada UU No 12 Thn 2011 Asas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Pasal 5, Dalam Pembentukan Peraturan Perundang- undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yg meliputi:

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau
- 3) Pejabat pembentuk yg tepat;

⁷⁵ Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2015 Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia No.12 Tahun 2011. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

⁷⁶ wawancara xx

⁷⁷ wawancara xx

- 4) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan;
- 6) Kejelasan rumusan;
- 7) Keterbukaan.

Pembentukan Ranpergub Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan harus mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011. Hal ini mencakup beberapa prinsip utama. Pertama, peraturan harus memiliki kejelasan tujuan yang jelas sehingga dapat memberikan arah dan maksud yang pasti. Kedua, harus melibatkan kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat sesuai dengan kewenangannya. Ketiga, terdapat kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yang diatur, sehingga peraturan tidak bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi. Selain itu, peraturan tersebut harus dapat dilaksanakan secara praktis dan efektif, sehingga memberikan manfaat nyata (kedayagunaan). Rumusan yang digunakan dalam peraturan juga harus jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Terakhir, asas keterbukaan perlu diterapkan, yakni memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan masukan dalam proses pembentukannya.

Proses penyiapan Ranpergub oleh Pemerintah Daerah tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 120 Tahun 2018 Perubahan

atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam perencanaan penyusunan Ranpergub Provinsi Papua Selatan dilakukan dengan menyusun Program legislasi daerah atau Prolegda. Hal ini dikarenakan Prolegda merupakan instrumen mengenai skala prioritas dalam pembentukan Ranpergub yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Lebih rinci xxx menyatakan bahwa tahapan perencanaan apabila Ranpergub diajukan oleh Eksekutif adalah sebagai berikut⁷⁸

1) Identifikasi Masalah

Mengidentifikasi kebutuhan dan urgensi pembentukan Ranpergub, termasuk kajian terhadap masalah atau isu yang hendak diatur. Ini melibatkan analisis konteks sosial, ekonomi, dan hukum.

2) Penetapan Tujuan dan Sasaran

Merumuskan tujuan yang jelas dari Ranpergub dan menentukan sasaran yang ingin dicapai. Hal ini bertujuan memastikan regulasi dapat menyelesaikan masalah yang ada.

3) Penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda)

Ranpergub dimasukkan ke dalam Prolegda sebagai bagian dari dokumen perencanaan pembentukan peraturan daerah atau gubernur, sesuai mekanisme yang berlaku.

4) Pengumpulan Data dan Informasi

⁷⁸ Wawancara, dengan Muh. Nursinwan, SH. MH Kabag Hukum Setda Kabupaten Jepara tanggal 15 September 2021 di Kantor Bagian Hukum Setda Kabupaten Jepara.

Menghimpun data, fakta, dan informasi terkait materi yang akan diatur dalam Ranpergub. Proses ini dapat mencakup studi literatur, kajian hukum, atau survei lapangan.

5) Penyusunan Naskah Akademik (Jika Diperlukan)

Untuk beberapa Ranpergub yang memerlukan pengaturan mendalam, naskah akademik dapat disusun untuk memberikan landasan konseptual, yuridis, dan sosiologis.

6) Koordinasi dengan Pihak Terkait

Melibatkan instansi terkait, stakeholder, dan masyarakat dalam diskusi awal untuk menyepakati materi yang diatur dan memastikan asas keterbukaan terpenuhi.

7) Analisis dan Harmonisasi Materi Muatan

Materi Ranpergub harus dianalisis agar sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, jenis, hierarki, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

8) Penyusunan Draft Awal

Draft Ranpergub disusun berdasarkan data, informasi, dan hasil koordinasi. Draft ini akan menjadi dokumen awal untuk dibahas lebih lanjut.

9) Uji Publik (Jika Diperlukan)

Melakukan konsultasi publik untuk mendapatkan masukan dari masyarakat, memastikan keterbukaan, dan meminimalisasi konflik di kemudian hari.

10) Penetapan Agenda Penyusunan

Menentukan jadwal pembahasan lebih lanjut untuk Ranpergub, termasuk proses konsultasi hingga pengesahan

b. Penyusunan

Selanjutnya proses penyusunan dilakukan dengan merumuskan mengenai materi muatan pada Ranpergub yaitu meliputi;

1) Jangkauan dan Arah Pengaturan

Rancangan Peraturan Gubernur tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan nanti diharapkan dapat menjadi dasar hukum dengan memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) bagi urusan pemerintahan bidang pelayanan umum dan tata ruang khususnya dalam hal Pembangunan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan dalam rangka mewujudkan dan menjamin penyediaan sarana dan prasarana Pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum yang menunjang program pembangunan daerah di Pemerintahan. Rancangan Peraturan Gubernur tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan diarahkan untuk menjawab tantangan dan permasalahan urusan pemerintahan bidang pelayanan umum dan tata ruang yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Papua Selatan. Dengan menjadikan desentralisasi sebagai asas utama, kemudian dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*delegasi*).

Pembentukan Rancangan Peraturan Gubernur (Ranpergub) tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan dapat dianalisis menggunakan teori legalisasi, yang memandang bahwa legitimasi hukum suatu norma dicapai melalui proses formal yang mengacu pada kerangka peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, Ranpergub harus didasarkan pada ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Proses legalisasi Ranpergub mencakup tahapan-tahapan formal, mulai dari perencanaan hingga pengundangan, dengan tujuan memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan memiliki landasan hukum yang kuat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Teori legalisasi juga menekankan pentingnya penerapan asas keterbukaan dalam setiap tahap pembentukan Ranpergub. Asas ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi, baik melalui konsultasi publik maupun penyediaan informasi terkait rancangan regulasi. Partisipasi publik tidak hanya memberikan legitimasi sosial terhadap Ranpergub, tetapi juga memastikan bahwa regulasi yang disusun mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat. Penerapan asas keterbukaan berfungsi sebagai sarana untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pemerintah dalam penyusunan produk hukum.

Partisipasi masyarakat dalam setiap tahap pembentukan Ranpergub mencerminkan pendekatan inklusif yang menjadi dasar keadilan dan transparansi dalam proses pembuatan hukum. Masyarakat berperan aktif dalam

memberikan pandangan kritis, koreksi, atau bahkan persetujuan terhadap isi rancangan peraturan. Partisipasi ini menjadi instrumen penting untuk meminimalkan potensi konflik atau resistensi di kemudian hari, karena masyarakat telah dilibatkan sejak awal dalam pembentukan kebijakan yang akan memengaruhi kehidupan mereka.

Penerapan asas keterbukaan juga memberikan jaminan bahwa pemerintah menjalankan fungsinya dengan akuntabilitas yang tinggi. Transparansi dalam penyusunan Ranpergub memastikan bahwa seluruh proses, mulai dari perencanaan hingga pengesahan, dilakukan dengan mematuhi prinsip-prinsip hukum yang baik dan terbuka terhadap pengawasan publik. Hal ini memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah, sekaligus meningkatkan kualitas regulasi yang dihasilkan.

Dengan menjadikan asas keterbukaan sebagai landasan, pembentukan Ranpergub tidak hanya menjadi proses administratif, tetapi juga wujud nyata dari komitmen pemerintah untuk menghormati hak masyarakat dalam proses legislasi. Regulasi yang dihasilkan melalui proses ini diharapkan mampu menjadi instrumen hukum yang tidak hanya sah secara legal, tetapi juga diterima oleh masyarakat sebagai produk hukum yang adil dan efektif.

B. Hambatan Dan Solusi Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Di Provinsi Papua Selatan

Lawrence M. Friedman menyampaikan sebuah Teori Sistem Hukum (*the Theory of Legal System*) dimana terdapat tiga elemen utama dari suatu sistem

hukum yang meliputi Struktur (*Structure*), Substansi (*Substance*), dan Budaya (*Culture*).

Struktur Hukum menurut Friedman adalah “*The structure of a system is its skeletal framework; ...the permanent shape, the institutional body of the system.*” Ini berarti bahwa struktur suatu sistem adalah kerangka-kerangkanya; sebuah bentuk permanen, badan institusional dari sistem. 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. Budaya Hukum menurut Friedman adalah “*It is the element of social attitude and value. Behavior depends on judgement about which options are useful or correct. Legal culture refers to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward or away from the law.*”⁷⁹ Ini berarti bahwa budaya hukum adalah elemen dari sikap dan nilai sosial. Perilaku bergantung pada penilaian tentang pilihan mana yang berguna atau benar. Budaya hukum mengacu pada bagian-bagian dari budaya umum-adat istiadat, pendapat, cara melakukan dan berpikir-yang membelokkan kekuatan sosial ke arah atau menjauh dari hukum.

Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman telah dijadikan sebagai referensi dalam menyusun rencana pembangunan hukum nasional. Hal ini dibuktikan dengan dimuatnya Teori Sistem Hukum dalam Undang-Undang

⁷⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 14.

Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam Lampirannya, disebutkan pembangunan hukum diarahkan pada perwujudan sistem hukum nasional yang berasaldari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan hukum mencakup pembangunan materi, struktur termasuk aparat hukum dan sarana prasarana hukum, serta mewujudkan masyarakat yang memiliki kesadaran juga budaya hukum yang tinggi untuk mewujudkan negara hukum, dan menciptakan masyarakat adil dan demokratis.⁸⁰

Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman ternyata juga digunakan sebagai landasan awal dalam penyusunan Grand Design Pembangunan Hukum Nasional, dimana pembangunan hukum diarahkan kepada perwujudan sistem hukum nasional yang mantap dan mampu berfungsi baik sebagai sarana mencapai ketertiban dan kesejahteraan, maupun sebagai sarana bagi pelaksanaan pembangunan. Pada dasarnya pembangunan hukum mencakup penataan materi (*substance*), kelembagaan (*structure*), dan budaya (*culture*). Unsur-unsur tersebut saling mempengaruhi, karenanya hukum harus dibangun secara terpadu dan berkelanjutan, serta berwawasan global. Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang merefleksikan nilai-nilai dan kepentingan sosial serta perwujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan kepada aturan hukum. Materi hukum harus menjamin terlaksananya kepastian dan ketertiban hukum, serta

⁸⁰ Priyo Hutomo dan Markus Marselinus Soge, Perspektif Teori Sistem Hukum Dalam Pembaharuan Pengaturan Sistem Pemasarakatan Militer, *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol. 1 No. 1, 2021, hlm. 46-68

perlindungan terhadap hak asasi manusia, mampu mengembangkan disiplin dan kepatuhan serta penghargaan kepada hukum, yang pada akhirnya mampu mendorong adanya kreativitas peran masyarakat dalam pembangunan nasional.⁸¹

Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman, yang menjadi landasan dalam penyusunan Grand Design Pembangunan Hukum Nasional, memberikan perspektif penting bagi pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan. Pendekatan ini menekankan pentingnya keselarasan antara tiga elemen utama sistem hukum, yaitu substansi (*substance*), struktur (*structure*), dan budaya hukum (*culture*), dalam membangun sistem hukum yang efektif. Pembentukan Peraturan Gubernur harus mencerminkan nilai-nilai lokal, kebutuhan sosial, dan prinsip-prinsip hukum nasional yang sejalan dengan tujuan pembangunan hukum nasional, yakni menciptakan ketertiban, kesejahteraan, dan mendukung proses pembangunan. Adapun hambatan-hambatan yang dialami dalam pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan adalah:

1. Hambatan Substansi hukum

Kelemahan pada elemen substansi hukum terkait hambatan dalam pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan dapat

⁸¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2019, hlm. 12

ditelusuri pada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Khususnya pada ketentuan yang mengatur asas keterbukaan dan partisipasi publik. Hal ini sesuai dengan wawancara yang penulis lakukan dengan Bapak Agustinus R. Bonai, ST., MT, selaku Kepala Bidang Cipta Karya dan Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Papua Selatan.

"Dalam perspektif kami di pemerintahan daerah, salah satu kelemahan utama yang kami rasakan pada substansi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 adalah ketidakjelasan mekanisme teknis dalam penerapan asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Misalnya, pada Pasal 5 terkait asas keterbukaan menyebutkan bahwa masyarakat harus dilibatkan, tetapi tidak ada standar yang jelas mengenai bagaimana konsultasi publik harus dilakukan. Akibatnya, pelaksanaan asas ini sangat bergantung pada interpretasi dan kebijakan masing-masing pemerintah daerah. Pasal 96 yang mengatur partisipasi masyarakat memang memberikan ruang bagi masukan, tetapi lagi-lagi pelaksanaannya sering kali hanya menjadi formalitas. Tidak ada mekanisme khusus yang mengharuskan pemerintah daerah melakukan forum diskusi atau dialog terbuka dengan masyarakat. Hal ini menyulitkan kami untuk memastikan bahwa suara masyarakat benar-benar terakomodasi dalam proses penyusunan regulasi seperti Peraturan Gubernur."⁸²

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 memuat asas keterbukaan sebagai salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan penjelasan bahwa proses pembentukan harus dilakukan secara transparan dan memberikan kesempatan kepada

⁸² Wawancara dengan Bapak Agustinus R. Bonai, ST., MT, selaku Kepala Bidang Cipta Karya dan Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Papua Selatan, pada tanggal 25 Oktober 2024

masyarakat untuk memberikan masukan. Namun, ketentuan ini bersifat normatif dan tidak menjelaskan mekanisme teknis yang rinci tentang bagaimana keterbukaan dan partisipasi publik harus diwujudkan, terutama pada produk hukum daerah seperti Peraturan Gubernur. Akibatnya, implementasi asas ini sangat bergantung pada inisiatif pemerintah daerah, yang sering kali tidak maksimal.

Kelemahan lainnya terdapat pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal ini memberikan peluang kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, tetapi tidak mewajibkan adanya mekanisme konsultasi publik yang spesifik atau standar minimal untuk pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dan peraturan gubernur. Ketidakjelasan ini membuka celah bagi pemerintah daerah untuk tidak melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan regulasi, sehingga asas keterbukaan menjadi sulit diterapkan secara efektif.

Kedua ketentuan ini menunjukkan bahwa kelemahan utama pada substansi hukum adalah ketiadaan pedoman teknis yang eksplisit tentang pelaksanaan asas keterbukaan, terutama dalam konteks produk hukum daerah seperti Peraturan Gubernur. Hal ini menciptakan hambatan dalam memastikan partisipasi masyarakat yang bermakna dan konsisten di seluruh tahapan pembentukan regulasi. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, diperlukan peraturan pelaksana atau panduan teknis yang dapat

mengatur secara rinci mekanisme pelibatan publik dalam proses legislasi daerah.

2. Hambatan Struktur Hukum

Hambatan pada struktur hukum dalam pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan terletak pada lemahnya sinergi antar instansi yang terlibat. Dalam konteks ini, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) sebagai pemrakarsa dari aspek teknis sering kali mengalami kendala dalam berkoordinasi dengan Badan Perencanaan Pembangunan dan Inovasi Daerah (Bapperida), yang bertugas menyelaraskan rancangan regulasi dengan rencana pembangunan daerah. Ketidakseimbangan ini terjadi karena perbedaan fokus dan pendekatan antara lembaga yang lebih teknis dan lembaga yang bersifat strategis, sehingga proses legislasi menjadi kurang terarah dan sering kali memakan waktu lebih lama dari yang seharusnya.

Bapak Agustinus menegaskan bahwa salah satu hambatan terbesar adalah tumpang tindih tugas antara Dinas PUPR dan Badan Perencanaan Pembangunan dan Inovasi Daerah (Bapperida).

"Dinas PUPR lebih fokus pada tata ruang dan infrastruktur, sementara Bapperida berkonsentrasi pada kebijakan strategis. Namun, sering kali, batas tanggung jawab kedua pihak tidak jelas sehingga terjadi tarik-menarik kewenangan dalam proses legislasi,"⁸³

⁸³ Wawancara dengan Bapak Agustinus R. Bonai, ST., MT, selaku Kepala Bidang Cipta Karya dan Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Papua Selatan, pada tanggal 25 Oktober 2024

Lemahnya koordinasi ini menciptakan tumpang tindih pekerjaan, seperti pengumpulan data yang dilakukan secara terpisah tanpa adanya platform terpusat untuk berbagi informasi. Ketidak efisienan ini tidak hanya memperlambat proses legislasi tetapi juga meningkatkan risiko ketidaksesuaian substansi peraturan dengan kebutuhan daerah dan norma hukum nasional.

Kondisi ini menunjukkan bahwa struktur hukum yang ada belum memiliki mekanisme koordinasi yang kuat untuk memastikan sinergi antarinstansi berjalan optimal. Solusi untuk hambatan ini mencakup penetapan kerangka kerja kolaboratif yang jelas melalui peraturan pelaksana, penyediaan forum diskusi reguler antarinstansi, serta penguatan kapasitas sumber daya manusia di setiap lembaga untuk memahami peran masing-masing dalam konteks legislasi. Dengan memperbaiki sinergi antarinstansi, pembentukan Peraturan Gubernur dapat dilakukan secara lebih terarah, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan strategis pembangunan di Provinsi Papua Selatan.

3. Hambatan Budaya Hukum

Budaya hukum erat kaitannya dengan keseluruhan jalinan nilai sosial yang berkaitan dengan hukum beserta sikap tindak yang mempengaruhi hukum, seperti adanya rasa malu, rasa bersalah apabila melanggar hukum dan sebagainya. Semakin tinggi rasa malu untuk melanggar hukum maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat mengubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

Lawrence M. Friedman menyebutkan tanpa budaya hukum maka sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya.⁸⁴

Budaya hukum yang dimaksud dalam hal ini budaya hukum masyarakat dan juga pemerintah daerah dalam pembuatan peraturan gubernur. Budaya hukum masyarakat berkaitan erat dengan ketaatan hukum masyarakat itu sendiri. Meskipun asas hukum menjelaskan bahwa dalam penegakan hukum (*law enforcement*) harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before of the law*). Namun, prakteknya tidak jarang terjadi hukum berada di bawah pengaruh politik dan kekuasaan.⁸⁵

Di Indonesia, budaya hukum seringkali dipengaruhi oleh budaya politik, yang merupakan sistem nilai dan keyakinan yang dimiliki masyarakat terkait sistem politik dan peran warga negara dalam sistem tersebut. Almond dan Verba menegaskan bahwa budaya politik memengaruhi orientasi masyarakat terhadap sistem politik melalui proses sosialisasi politik. Namun, di Indonesia, sosialisasi politik cenderung tidak mendukung pembentukan masyarakat yang mandiri dan kritis. Pendidikan politik, misalnya, lebih sering diarahkan untuk menanamkan nilai-nilai yang sesuai dengan kepentingan penguasa daripada mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam ruang publik.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung, 2010, hlm. 42

⁸⁵ Mhd. Hasbi, dan Tengku Mabar Ali, Kelemahan Regulasi Tindak Pidana Pemilu Dalam Upaya Mencegah Dan Menanggulangi Praktik Politik Uang (Money Politic), *Judge: Jurnal Hukum*, Volume 5, Number 2, 2024, hlm. 32-41

Budaya hukum dan politik di Indonesia menunjukkan beberapa kelemahan, seperti rendahnya kesadaran politik masyarakat, minimnya keterlibatan publik dalam wacana kebijakan, dan dominasi negara dalam pendidikan politik. Hal ini menciptakan masyarakat yang kurang terlibat dalam proses legislasi dan tidak memiliki akses memadai untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan hukum atau politik. Dalam hal pendidikan politik, individu cenderung mengikuti nilai-nilai yang ditentukan oleh negara tanpa ruang untuk kritisisme yang bermakna.

"Sebagian besar pegawai pemerintah daerah masih memandang proses legislasi sebagai tugas administratif semata, bukan sebagai proses yang membutuhkan kolaborasi dengan masyarakat dan pemangku kepentingan lain."⁸⁶

Kondisi ini berpengaruh langsung pada penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan, khususnya terkait Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan. Rendahnya budaya partisipasi masyarakat dalam proses legislasi menyebabkan peluang keterlibatan publik menjadi sangat terbatas, meskipun asas keterbukaan telah diatur secara normatif. Selain itu, minimnya inisiatif pemerintah untuk mensosialisasikan proses pembentukan peraturan dan memberikan akses informasi yang memadai juga menjadi hambatan.

Adapun solusi dari hambatan-hambatan yang dialami adalah:

1. Menerbitkan peraturan pelaksana atau pedoman teknis

⁸⁶ Wawancara dengan Bapak Agustinus R. Bonai, ST., MT, selaku Kepala Bidang Cipta Karya dan Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Papua Selatan, pada tanggal 25 Oktober 2024

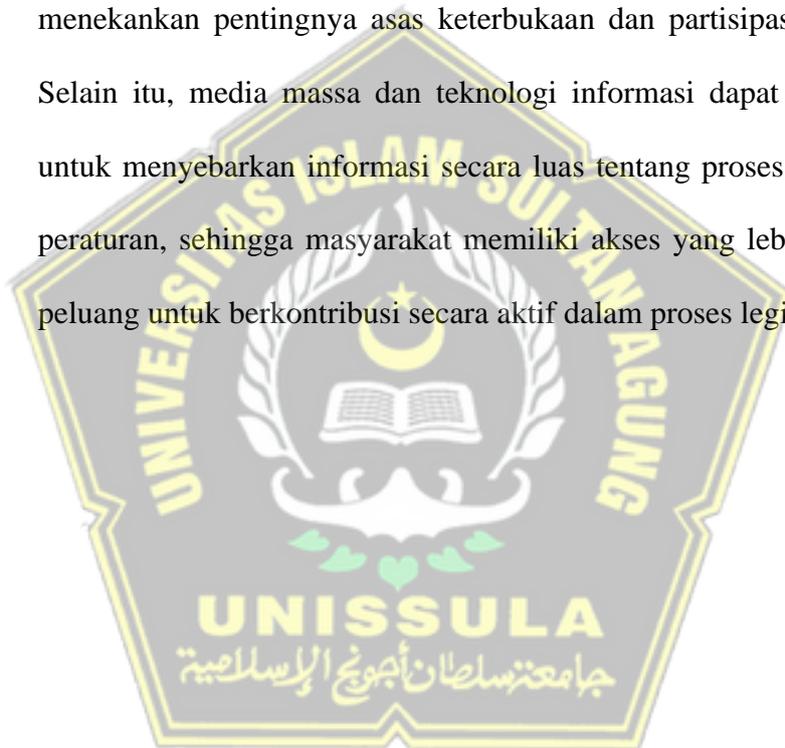
Solusi untuk mengatasi kelemahan substansi hukum ini adalah dengan menerbitkan peraturan pelaksana atau pedoman teknis yang secara spesifik mengatur mekanisme keterbukaan dan partisipasi publik dalam pembentukan produk hukum daerah, termasuk Peraturan Gubernur. Pedoman ini harus mencakup prosedur standar untuk konsultasi publik, kewajiban penyebarluasan informasi terkait rancangan regulasi, serta tata cara pengumpulan dan pengelolaan masukan masyarakat. Dengan adanya panduan teknis yang jelas, pemerintah daerah dapat memastikan asas keterbukaan diterapkan secara konsisten, transparan, dan efektif, sehingga meningkatkan kualitas regulasi dan kepercayaan publik terhadap proses legislasi.

2. Menetapkan mekanisme koordinasi

Solusi untuk mengatasi hambatan struktur hukum ini adalah dengan menetapkan mekanisme koordinasi yang jelas melalui peraturan pelaksana yang mengatur pembagian peran, tanggung jawab, dan prosedur kerja antarinstansi. Pemerintah daerah dapat membentuk forum koordinasi reguler yang melibatkan semua instansi terkait untuk menyelaraskan visi, prioritas, dan langkah strategis dalam pembentukan regulasi. Selain itu, diperlukan platform berbagi data terpusat untuk mencegah duplikasi pekerjaan dan memastikan integrasi informasi. Penguatan kapasitas sumber daya manusia melalui pelatihan terkait legislasi dan kerja sama antarinstansi juga perlu dilakukan agar sinergi berjalan optimal dan proses legislasi menjadi lebih efisien serta terarah.

3. Meningkatkan pendidikan dan sosialisasi

Solusi untuk mengatasi hambatan budaya hukum ini adalah dengan meningkatkan pendidikan dan sosialisasi hukum kepada masyarakat dan pemerintah daerah untuk membangun kesadaran dan partisipasi dalam proses legislasi. Pemerintah perlu aktif mengadakan forum diskusi publik, seminar, dan kampanye kesadaran hukum yang menekankan pentingnya asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Selain itu, media massa dan teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk menyebarkan informasi secara luas tentang proses pembentukan peraturan, sehingga masyarakat memiliki akses yang lebih mudah dan peluang untuk berkontribusi secara aktif dalam proses legislasi.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan tentang Masterplan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Papua Selatan merupakan langkah yang mencerminkan komitmen pemerintah daerah untuk meningkatkan transparansi dan partisipasi publik. Asas keterbukaan memberikan masyarakat ruang untuk berkontribusi, baik melalui konsultasi publik maupun penyampaian masukan terhadap rancangan regulasi yang sedang dibahas. Dengan melibatkan masyarakat, proses pembentukan peraturan menjadi lebih terbuka, menjamin bahwa regulasi yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Selain itu, transparansi dalam setiap tahap pembentukan, mulai dari perencanaan hingga pengundangan, memastikan bahwa regulasi yang dihasilkan memiliki legitimasi hukum yang kuat dan didukung oleh kepercayaan masyarakat. Melalui pelaksanaan asas keterbukaan, pemerintah daerah juga memperkuat akuntabilitas dalam penyusunan regulasi. Publikasi dokumen-dokumen terkait dan pelaksanaan uji publik secara luas memungkinkan masyarakat memahami substansi peraturan yang sedang dirancang. Hal ini tidak hanya mendorong kualitas regulasi yang lebih baik, tetapi juga menciptakan iklim hukum yang sehat, di mana peraturan diakui dan diterima sebagai instrumen yang adil dan bermanfaat.

2. Hambatan dan solusi penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Gubernur di Provinsi Papua Selatan dapat dianalisis melalui kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang mencakup elemen struktur, substansi, dan budaya hukum. Hambatan pada struktur hukum terletak pada lemahnya sinergi antarinstansi, sedangkan pada substansi hukum, kelemahan utama adalah ketiadaan pedoman teknis terkait keterbukaan dan partisipasi publik; hambatan budaya hukum pada rendahnya kesadaran masyarakat dan minimnya inisiatif pemerintah untuk melibatkan publik secara aktif. Untuk mengatasi hambatan ini, diperlukan penguatan sinergi antarinstansi melalui mekanisme koordinasi yang jelas, penerbitan pedoman teknis yang mengatur keterbukaan, serta peningkatan kesadaran hukum masyarakat melalui pendidikan dan sosialisasi.

B. Saran

1. Untuk masyarakat, penting untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggung jawab dalam proses legislasi, termasuk memberikan kontribusi aktif terhadap pembentukan peraturan yang memengaruhi kehidupan mereka.
2. Bagi pemerintah daerah, Pemerintah perlu menyusun mekanisme yang lebih terbuka dan transparan, seperti mengoptimalkan penggunaan teknologi untuk penyebaran informasi dan pelibatan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an

Al-Quran, surat Ali Imron, ayat 159.

Al-Quran, surat An-Nahl, ayat 90.

Al-Quran, surat An-Nisa', ayat 58.

Al-Quran, surat As-Syuura, ayat 38.

Buku:

A. Gunawan Setiardi, 1990, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta,

A. Hamid Attamimi, 1981, *UUD 1945-TAP MPR Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*, Jakarta,

Amiruddin dan Asikin, Zainal. 2003, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta,

Andi Hamzah, 1986, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta,

Asshiddiqie., et al, 2006, *Theory Hans Kelesen Tentang Hukum, Cet I*, Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta,

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta.

Bagir manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta,

Bagir Manan, 2009, *Pembentukan Peraturan Perundang - undangan di Indonesia, Media Informasi Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan*, Direktorat Jenderal Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Republik Indonesia,

Bambang Sunggono. 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta,

- Carl Joachim Friedrich, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung,
- Dahlan Abd Rahman, 2014, *Ushul Fiqh*, Jakarta, Amzah
- Djojosoekarto Agung, 2004, *Akuntabilitas Publik dan Fungsi DPRD*, Penerbit Communication, Jakarta,
- Djoko Prakoso, 1985, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Hans Kelsen, 2009, *General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg*, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA,
- Indroharto, 1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Irawan Soejito, 1989, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta,
- John Rawls, 2006, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Joko Riskiyono, 2017, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Nadi Pustaka, Depok,
- Kaelan M.S, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif bidang Filsafat (Paradigma bagi Pengemangan Penelitian interdisipliner bidang Filsafat, Budaya, Sosial, Semiotika, Sastra, Hukum dan Seni)*, Paradigma, Yogyakarta,
- Kahar Masyhur, 1985, *Membina Moral dan Akhlak*, Kalam Mulia, Jakarta,
- L. J. Van Apeldoorn, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan kedua puluh enam Pradnya Paramita, Jakarta,
- Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York,
- Lunis Suhwardi K, 2000, *Etika Profesi Hukum*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta,
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

- Moh. Nazir, 2011, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Muhamad Sapta Murti, 2007, *Harmonisasi Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya*, Media Informasi Hukum dan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia,
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rusadi Kantaprawira, 1998, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta,
- Satjipto Rahardjo, 2000. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Satjipto Rahardjo, 2010, *Ilmu Hukum*, Alumni. Bandung,
- Siswanto Sunarso, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Soehartono, Irwan. 1999, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang kesejahteraan Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Soejono D, 1983. *Penanggulangan Kejahatan (crime prevention)*, Alumni, Bandung,
- Soerjono Soekanto, 1990, *Perbandingan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta,
- Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya,
- Usman Nurdin, 2002, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, P.T. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta,
- Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Raja Grafindo, Jakarta,

Peraturan dan Perundang-undangan:

Pancasila

Undang-Undang Dasar NRI 1945

Undang-undang No. 23 tahun 2014 jo. UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Jurnal:

Ahmad Sobari, Menguji Asas-Asan Umum Pemerintahan Yang Baik Pada UU Nomor 9 Tahun 2004 Menjadi Norma Hukum Yang Dapat Menentukan Kesalahan Berdasarkan Praktik di PTUN, *Populis Jurnal Sosial dan Humaniora*, Vol. 8 No. 1 (2023),

Akhmad Dani, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Penyusunan Peraturan Daerah, *Solusi*, Volume, 19, Nomor 2, 2021,

Ali Marwan HSB, Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 16, No. 3, 2016,

Andi Bau Inggit AR, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. *Jurnal Restorative Justice*, Vol. 3, No. 1, 2019,

Andi Nimah Sulfiani, Good Governance Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Pelayanan BPJS Kesehatan Di Kota Palopo, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 17, No. 1, 2021,

Arfan Faiz Muhlizi, Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, No. 3 (2017),

Arliman Laurensius, Hukum Adat Di Indonesia Dalam Pandangan Para Ahli Dan Konsep Pemberlakuannya Di Indonesia, *Jurnal Selat*, Vol. 5, 2018,

Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab, *Jurnal Pro Justisia* Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000,

Dian Agung Wicaksono dan Faiz Rahman, Penafsiran terhadap Kewenangan Mengatur Pemerintahan Daerah dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan melalui Pembentukan Peraturan Daerah, *Negara Hukum*, Vol. 11, No. 2, November 2020,

- Hasyim Asyari, Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah), *Refleksi Hukum*, Volume 2 Nomor 1, Oktober 2017,
- Ichsan Muhajir, Mewujudkan Good Governance Melalui Asas Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara, *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 1, 2019,
- Ichsan Syuhudi, Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara, *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, Vol 17, No 1 2017,
- Iwan Sulistiyo, Widayati, Sri Kusriyah, Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. 1. No. 1 Maret 2018,
- Iza Rumesten RS, Fenomena Calon Tunggal Dalam Pesta Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 1, 2016,
- Jazim Hamidi, Paradigma Baru Pembentukan dan Analisis Peraturan Daerah (Studi Atas Perda Pelayanan Publik dan Perda Keterbukaan Informasi Publik, Vol. 18 *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2011,
- Lubab Naiful dan Novita Pancaningrum, “*Mazhab: Keterkungkungan Intelektual Atau Kerangka Metodologis (Dinamika Hukum Islam)*”, *YUDISIA: Jurnal Pemikiran Hukum Dan Hukum Islam*, Vol. 6, No. 2, 2015,
- Martini, Tini, (et al.), Kebijakan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Jaminan Kesehatan Bagi Sektor Ketenagakerjaan. *Coordinating Ministry for Human Development and Cultural Affairs Indonesia*, 2012.
- Mawardi Khairi, Partisipasi Masyarakat Dalam Upaya Penegakan Hukum Peraturan Daerah persepektif Teori Negara Hukum, *Selisik*, Vol. 3, No. 5, 2017,
- Mhd. Hasbi, dan Tengku Mabar Ali, Kelemahan Regulasi Tindak Pidana Pemilu Dalam Upaya Mencegah Dan Menanggulangi Praktik Politik Uang (Money Politic), *Judge: Jurnal Hukum*, Volume 5, Number 2, 2024,
- Moh Wildan Hikmawan dan Nur Adhim, Implementasi Asas Keterbukaan dalam Pelaksanaan Program PTSL di Kabupaten Jepara, *Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Vol. 5, No. 1, 2023,
- Muhamad Azhar, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara, *Notarius*, Vol. 8, No. 2, 2015,

Muhammad Suharjono, Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 10, No. 19, 2014,

Nanang Al Hidayat, "Implementasi Legal Drafting Dalam Proses Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota", *Jurnal Serambi Hukum*, Vol. 11 No. 1 (Februari-Juli, 2017),

Oman Sukmana, Reformasi dan Agenda Politik Indonesia, *Bestari*, no. 27, 1998,

Pan Mohamad Faiz, "Teori Keadilan John Rawls", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor 1, 2009,

Priyo Hutomo dan Markus Marselinus Soge, Perspektif Teori Sistem Hukum Dalam Pembaharuan Pengaturan Sistem Pemasarakatan Militer, *Legacy: Jurnal Hukum dan Perundang-undangan*, Vol. 1 No. 1, 2021,

Rokilah Rokilah dan Sulasno Sulasno, Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2021,

Satria Akbar Desky dan Irwansyah Irwansyah, Skema pembentukan produk hukum peraturan bupati (PERBUP) di Aceh Tenggara, *Jurnal Educatio*, Vol. 9, No. 2, 2023,

Solechan Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Administrative Law and Governance Journal*, Vol. 2, No. 3, 2019

Internet:

Ma'ruf Amin, Keterbukaan informasi Publik Adalah Roh Demokrasi, Cerdik Indonesia Pikiran Rakyat,

Puspasari Setyaningrum, Profil Provinsi Papua Selatan, https://regional.kompas.com/read/2022/07/02/165936178/profil-provinsi-papua-selatan?page=all#google_vignette

I Wayan Sudirta, Penuangan Kebijakan Daerah Dalam Peraturan Daerah <http://www.legalitas.Org>,