

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Semenjak suara-suara pengakualisasian otonomi daerah secara luas menggema ke seluruh penjuru Nusantara, maka sejak saat itu fajar pemerintahan daerah bersinar melalui perdebatan pada pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada saat amandemen dengan menghadirkan klausul-klausul konstitusional yang menggariskan eksistensi pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)<sup>1</sup> sekaligus sebagai babak baru dalam perjalanan sistem Pemerintahan Indonesia dengan menerapkan prinsip oronomi daerah secara luas. Pemerintah daerah merupakan subsistem dari pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, segala tujuan dan cita-cita yang diamanatkan oleh pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah juga merupakan cita-cita dan tujuan pemerintah daerah yang harus dicapai.<sup>2</sup>

Selain itu, Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi ataskabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur dengan jelas bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan, yang diatur dengan undang-undang.”

<sup>2</sup> Novendri M. Nggilu, “Tinjauan Yuridis Pengaturan Sanksi Pidana Dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo, *Lamlaj*, Volume 5 Issue 2, September 2020, hal. 112

<sup>3</sup> Zarkasi. Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 4 Tahun 2010, hal. 103

untuk menjalankan pemerintahan, termasuk juga pemerintahan daerah, maka membutuhkan berbagai macam instrument-instrumen hukum sebagai prasyarat dalam menjalankan semua sistem yang ada dalam pemerintahan daerah itu. Oleh karena membutuhkan instrument hukum sebagaimana telah ditegaskan di dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum, maka dihadirkanlah Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar legitimitas atas peyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibuat kedalam satu undang undang khusus yang mengatur dan bicara mengenai pemerintahan daerah secara sistemik dengan pendekatan otonomi daerah yang membawa semangat asas desentralisasi, dekonsetrasi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi di berbagai belahan dunia pada umumnya didasarkan pada asumsi bahwa kualitas administrasi publik dan pemberian pelayanan publik akan meningkat melalui perubahan pembuatan kebijakan dan akuntabilitas yang dekat terhadap suatu komunitas. Desentralisasi mencakup pendistribusian kekuasaan dari pusat ke komunitas lokal yang diasumsikan mempunyai pengaruh terhadap substansi dan kualitas dari administrasi publik dan pelayanan sosial. Para pendukung desentralisasi begitu mempercayai bahwa memberikan kekuasaan dan otoritas kepada stakeholders akan menghasilkan pemerintahan yang responsif terhadap komunitas lokal dan dapat menggali pengetahuan, kreativitas, serta inisiatif tiap-tiap elemen komunitas lokal.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Rudy. *Penguatan Pemerintah Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Dalam Sefti Ramsiaty, et, al, (ed). *Implikasi Peraturan Daerah Dalam Pembangunan Dan Kemajuan Masyarakat Daerah*. (Jakarta: Pusat Perancang Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center) DPD RI, 2016), hal. 1. Lihat juga dalam Rudy, *Desentralisasi Indonesia Memupuk Demokrasi dan*

Tujuan desentralisasi dari sisi pemerintahan daerah adalah untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness*. Sementara itu, tujuan desentralisasi dari sisi pemerintah pusat adalah untuk mewujudkan *political education*, *provide training in political leadership* dan *create political stability*.<sup>5</sup> Dengan demikian, sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam menentukan kebijakan dan program pembangunan yang terbaik bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah masing-masing.<sup>6</sup>

Oleh karena itu, maka dalam konsep desentralisasi, dimana pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah dalam kerangka otonomi daerah membawa konsekuensi pada kerja daerah untuk mengatur dan mengurus serta menjalankan roda pemerintahannya, dan disaat yang sama juga diberikan hak untuk membuat sejumlah produk hukum daerah yang disebut dengan Peraturan daerah (Peraturan daerah), kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka melaksanakan otonomi luas di daerah, maka pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Cita hukum (*Rechtidee*) persoalan lahirnya perundang-undangan (Peraturan Daerah) di Indonesia yang bermuara pada kepastian, keadilan dan kemanfaatan disangga oleh tiga pilar yakni, kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan

---

Penciptaan Tata Pemerintahan Lokal, *Jurnal Ilmu Hukum Fiat Justitia*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2017, hal. 45.

<sup>5</sup>Reny Rawasita dalam Muhammad Suharjono. Pembentukan Peraturan Daerah Yang Responsif Dalam Mendukung Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 10 Nomor 19 Tahun 2014, hal. 21

<sup>6</sup>Utang Rosidin, "*Otonomi Daerah dan Desentralisasi*" (Dilengkapi UU No. 32 Tahun 2004 dengan Perubahannya), (Bandung: Penerbit CV Pustaka Setia, Oktober 2010), hal. 9

masyarakat. Diantara tiga pilar ini yang hanya mempunyai kekuasaan atributif untuk membuat Peraturan Daerah adalah ada pada tangan eksekutif dan legislatif dalam rangka menjalankan roda pemerintahan yang ada di daerah untuk mencapai proses pembangunan yang merata dan menyeluruh.<sup>7</sup>

Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan Peraturan daerah pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal<sup>8</sup> untuk mendorong dan mengoptimalisasikan pembangunan daerah.<sup>9</sup> Hal ini hanya dapat terwujud apabila pembentukan peraturan daerah didukung dengan cara dan metode yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan daerah dan kearifan lokal dengan sungguh-sungguh.

Peraturan Daerah adalah sebagai dasar hukum untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Urusan rumah tangga daerah berasal dua sumber yaitu otonomi daerah dan tugas pembantuan (*madebewid*). Peraturan Daerah dibidang otonomi adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari kewenangan atribusi yakni kewenangan yang bersumber dari Undang-Undang, sementara Peraturan Daerah di bidang tugas pembantuan adalah Peraturan Daerah yang bersumber dari kewenangan delegasi.<sup>10</sup>

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam

---

<sup>7</sup>Fatkurohman dan Miftachus Sjuhad. Pengaruh Pelaksanaan Jaring Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif. *Jurnal Media Hukum*, Volume 25 Nomor 2, Tahun 2018. Hal. 191

<sup>8</sup>Muhammad Suharjono. *Op, Cit.*, hal. 21

<sup>9</sup>Iwan Sulistiyo, *et, al.* Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal. *Jurnal Daulat Hukum*, Volume 1 Nomor. 1 Tahun 2018, hal. 192

<sup>10</sup>Sirajuddin, *et, al.* *Legislatif Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan*, (Malang: Setara Press, 2015), hal. 158

lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi tersebut juga masuk dalam proses pembentukan peraturan daerah. Eksistensi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk membentuk peraturan daerah sesuai dengan kewenangannya. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah.

Esensi dari demokrasi adalah hadirnya kedaulatan rakyat, sehingga kebijakan dalam penyelenggaraan negara harus benar-benar mempertimbangkan kepentingan rakyat. Penyelesaian persoalan bangsa harus dilandasi semangat kekeluargaan sehingga setiap orang merasa haknya terwakili secara institusional, musyawarah mufakat hadir dalam meredam persoalan sekaligus meneguhkan dan mengembangkan jalan mewujudkan cita luhur bangsa berdasarkan akal sehat pemimpin (yang merupakan wakil rakyat).<sup>11</sup>

Oleh karena itu, maka Keterbukaan pemerintahan merupakan prasyarat lahirnya sistem pemerintahan yang demokratis. Prinsip keterbukaan ini seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembentukan Peraturan Daerah. Penerapan asas keterbukaan secara konsisten dan konsekuen dalam proses pembentukan Peraturan Daerah akan menjadikan Peraturan Daerah yang dihasilkan dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Jelas bahwa asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Daerah memiliki peran dan fungsi yang penting bagi dihasilkannya suatu produk peraturan perundang-undangan yang berwatak responsif.

---

<sup>11</sup> Abdul Hamid Tome, "Membumikan Pancasila: Upaya Pelembagaan Nilai Pancasila Dalam Kehidupan Masyarakat Desa", *Al-Adl*, Volume 13 Nomor 1, Januari 2020, hal. 126

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

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/ kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas pembentukan Peraturan Daerah yang diatur pada Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014, yang terdiri atas asas: kepastian hukum; tertib penyelenggara negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; efektivitas; dan keadilan.

---

<sup>1212</sup> Hasyim Asyari. Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Lombok Tengah), *REFLEKSI HUKUM: Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 2 Nomor 1, Tahun 2017, hal. 82

Olehnya berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan daerah maka perlu melihat dan mengukur sejauh mana efektivitas pemberlakuan peraturan daerah di masing-masing daerah. Efektivitas sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau. Pada dasarnya efektivitas adalah merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Efektivitas hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011, dalam Pasal 96 mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah. Masyarakat diberikan kesempatan yang seluas luasnya untuk memberikan masukan kepada pemerintah dalam proses pembuatan rancangan Peraturan Daerah. Berbicara tentang asas keterbukaan, maka asas ini terkait dengan partisipasi masyarakat. Selama ini peran masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah masih bersifat parsial dan simbolik. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Sementara dalam tahap perancangan dan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas dari pemerintah atau oleh panitia khusus dari DPRD (tahap ini melibatkan akademis atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya).<sup>13</sup>

Perlu diketahui, bahwa pada tahun 2020, Pemerintah daerah Provinsi Gorontalo dalam rapat paripurna yang digelar di ruang rapat DPRD, disepakati terkait dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperaturan daerah)

---

<sup>13</sup>Tomy M. Saragih, 'Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan. *Jurnal Sasi Universitas Patimura*, Volume 17 Nomor 2 Tahun 2011, hal. 15

Provinsi Gorontalo tahun anggaran 2020, dimana dalam rapat tersebut telah disepakati untuk membuat rancangan peraturan daerah sebanyak 16 (enam belas) buah peraturan dengan komposisi lima Ranperaturan daerah usulan inisiatif DPRD, enam Ranperaturan daerah usulan Gubernur, tiga Ranperaturan daerah kumulatif, dan dua ranperaturan daerah merupakan tindak lanjut dari Kemendagri.<sup>14</sup>

Persoalannya sekarang adalah terkait dengan akses partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah sebagai pemenuhan asas keterbukaan dalam pembahasan peraturan daerah mulai dari proses pengusulan sampai dengan pengesahan sebagai peraturan daerah. Oleh karena itu, maka penulis tertarik untuk melakukan Penelitian terkait dengan **“EFEKTIVITAS PENERAPAN ASAS KETERBUKAAN TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DI PROVINSI GORONTALO.”** Menurut penulis, hal ini perlu untuk dilakukan Penelitian, sebab selama ini persoalan partisipasi oleh masyarakat Provinsi Gorontalo dalam pembentukan peraturan daerah menurut penulis masih sangat kurang.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan menjadi kajian utama dari penulis. Adapaun rumusan masalahnya adalah

1. Bagaimana seharusnya penerapan asas keterbukaan dijalankan dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo?

---

<sup>14</sup>Andi Arifudin, 2020, ada 16 Ranperaturan daerah yang dibahas DPRD Provinsi Gorontalo. Diakses dari: [https://gopos.id/2020-ada-16-ranperaturan daerah-yang-dibahas-dprd-provinsi-gorontalo/](https://gopos.id/2020-ada-16-ranperaturan-daerah-yang-dibahas-dprd-provinsi-gorontalo/) diakses pada 18 Agustus 2020.



2. Apa kendala penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulisan yang hendak dicapai pada penyusunan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis tentang Bagaimana seharusnya penerapan asas keterbukaan dijalankan dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo.
2. Mengetahui dan menganalisis tentang kendala penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan daerah di Provinsi Gorontalo.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian merupakan dampak dari tercapainya tujuan dan terjawabnya rumusan masalah secara akurat. Manfaat penelitian harus dapat dibedakan antara manfaat teoritis dan manfaat praktisnya. Karena penelitian selalu dibuat dengan dukungan beberapa kajian teoritis dan temuan sebelumnya, maka akan mempunyai manfaat teoritis. Adapun manfaat penulisan dari penelitian ini adalah:

#### **1. Secara Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk dijadikan sebagai sumber informasi dalam menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam kaitannya dengan Efektivitas Penerapan Asas Keterbukaan Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo. Selain itu juga penelitian ini di harapkan dapat menamba khazana keilmuan yang berkaitan dengan hukum pemerintahan daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- 1) Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan dan rekomendasi bagi penataan dan Perbaikan serta efesisnsi dan optimalisasi Hukum khususnya terkait dengan Penerapan Asas Keterbukaan Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah di Provinsi Gorontalo.
- 2) Bagi Universitas Negeri Gorontalo, penelitian ini diharapkan akan menjadi sumbangsi keilmuan kepada UNG sebagai almamater tercinta tempat peneliti menempu pendidikan dan menimba ilmu;
- 3) Bagi jurusan ilmu hukum, penelitian ini diharapkan akan menjadi tambahan referensi bagi kepustakaan ilmu hukum umunya dan bagi para peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan penelitian ini;

Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan merupakan sumbangsi pemikiran peneliti terhadap dunia hukum keperaturan daerahtaan dan sekaligus sebagai syarat dalam memperoleh gelar sarjana hukum