

**PEMBENTUKAN PERATURAN HUKUM DAERAH  
YANG DEMOKRATIS OLEH PEMERINTAH DAERAH KOTA BAUBAU**

**BAHRUN AMIN**

**NPM : 1 9 1 1 1 0 2 4**

**ABSTRACT**

The urgency of applying the principle of democratic openness in the formation of regional legal regulations by the local government of Baubau City and the implementation of the principle of Openness in the formation of regional regulations of Baubau City, regional legal products in the form of regional government decisions and regional regulations can be trapped as legal products that are legally flawed, even though each formation Regional legal regulations must always pay attention to the concept of the rule of law, the principles of openness and democracy in the formation of statutory regulations, and general principles of good legislation. So the writing of this thesis examines the application of statutory principles and the implementation of the formation of regional legal regulations by local governments.

The approach to be used is an empirical juridical approach. Research based on a positive law inventory, the discovery of legal principles and legal findings, which is complemented by observations of the operationalization of legal principles empirically in society.

The existence of regional legal regulations in their formation by the regional government is in accordance with the principles of good legislation, in accordance with Law of the Republic of Indonesia Number 10 of 2004 concerning the Formation of Legislation.

The principle of democracy has been applied in the formation of regional legal regulations by the Regional Head which is contained in: the proposed draft regional regulations come from the Regional Government and DPRD; the process of making laws and regulations in a planned, integrated and systematic manner.

**Keywords:** Establishment Of Local Legal Regulations, Application Of The Principle Of Openness, Local Government.

**PENDAHULUAN**

Sebagai Negara yang mendasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang

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

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

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

penafsirannya. Dalam keadaan demikian apabila sesuatu tindakan tetap dilakukan, maka akan membuka peluang bahwa tindakan yang bersangkutan dapat saja mempunyai resiko illegal. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah daerah, perlu diberi kebebasan bertindak untuk mengantisipasi krisis kevakuman hukum, dengan melakukan kreasi membentuk peraturan hukum, dengan harapan tindakan yang akan dilakukan menjadi legal.

Suatu hal yang sulit dipungkiri, bahwa penggunaan kebebasan bertindak yang berlebihan dapat membawa dampak negatif, yakni pemerintah dapat cenderung lebih mempergunakan kekuasaan dalam menjalankan tugasnya, dan pada gilirannya dapat terseret atau terjebak pada kondisi Negara kekuasaan (*machtsstaat*). Oleh karena itu untuk mengeliminasi tindakan pemerintah daerah dalam menjalankan nya (*political will*), agar tidak terjebak pada kategori Negara kekuasaan (*machtsstaat*), maka tindakan tersebut harus dikemas dalam produk hukum berupa peraturan daerah, yang pada gilirannya dapat dikategorikan sebagai Negara hukum (*rechtsstaat*). Dampak lainnya dari penggunaan kekuasaan yang berlebihan oleh pemerintah daerah, dalam menjalankan tugasnya dapat melahirkan tindakan-tindakan negative antara lain: tindakan tidak sesuai dengan kaidah hukum (*on rechtsmatige overheidsdaad*), tidak bersendikan wewenang (*on bevoegdheid*), sewenang-wenang (*willekeur*), menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*), dan melampaui batas wewenang (*ultra vires*).

Sejalan dengan semakin populernya nuansa demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam lingkup pemerintah daerah, sudah barang tentu nuansa demokratisasi

tersebut juga erat kaitannya dengan pembentukan peraturan hukum daerah yang demokratis. Hal ini menimbulkan berbagai permasalahan antara lain : bukankah kedudukan penguasa atau pemerintah daerah relative lebih kuat dibandingkan dengan rakyat di daerah, demikian juga secara konseptual apakah rakyat berpeluang untuk mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah. Di samping itu dalam pembentukan peraturan hukum daerah apakah telah dilakukan antisipasi secara konseptual yakni pemefaatan dan implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Eksistensi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk mengkreasinya yang kemudian dikemasnya dalam bentuk peraturan hukum daerah. Namun demikian di sisi lain penggunaan asas kebebasan yang berlebihan dapat mengantarkan pemerintah daerah terjebak pada suatu sikap yang kontra produktif atau negatif, yang pada gilirannya dapat menghasilkan produk hukum berupa peraturan hukum daerah yang cacat hukum. Peraturan hukum daerah itu dapat berupa keputusan kepala daerah, peraturan kepala daerah maupun peraturan daerah. Dengan demikian eksistensi asas kebebasan bertindak dalam sistem pemerintahan daerah bersifat dilematik, yakni di satu sisi dapat bersifat positif untuk mengantisipasi kevakuman peraturan hukum daerah, di sisi lain dapat bersifat negatif yakni menghasilkan produk hukum yang cacat hukum.

Berkaitan dengan hal tersebut, untuk mengantisipasi agar produk hukum daerah yang berupa keputusan kepala daerah, peraturan kepala daerah maupun

peraturan daerah tidak terjebak sebagai produk hukum yang cacat hukum, setiap pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa harus memperhatikan konsep Negara hukum, asas demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : a. Bagaimana penerapan asas Keterbukaan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh pemerintah daerah Kota Baubau? b. Bagaimana implementasi asas Keterbukaan pada pembentukan peraturan daerah Kota Baubau? Adapun Tujuan Penelitian Ini adalah : a. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi penerapan asas Keterbukaan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh pemerintah daerah Kota Baubau. b. Untuk mengkaji implementasi asas Keterbukaan pada pembentukan peraturan daerah Kota Baubau

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah Penelitian kualitatif, yang memusatkan penelitian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku. Dimana menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari informan. Sifat penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris atau yuridis sosiologis. Dalam pendekatan yuridis sosiologis, hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosiologis yang empiris. Dengan pendekatan

ini maka diharapkan apakah penerapan asas-asas perundang-undangan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh pemerintah daerah Kota Baubau, sudah ada kesesuaian antara peraturan yang berlaku dengan kenyataan sosialnya. Atau dengan kata lain, kesesuaian antara *law in books* dengan *law in action* atau kesesuaian antara *das sollen* dengan *das sein*. Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan yang bersifat Yuridis Empiris. Penelitian yang berbasis pada inventarisasi hukum positif, penemuan azas-azas hukum dan penemuan hukum *in concreto*, yang dilengkapi pengamatan operasionalisasi hukum secara empiris di masyarakat, melalui studi kepustakaan yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundangan, dan semua bentuk tulisan yang berhubungan dengan objek penelitian.

## **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

### **A. Penerapan asas Keterbukaan yang demokratis dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh pemerintah daerah Kota Baubau.**

#### **Urgensi Konsep Negara Hukum**

Asas legalitas merupakan unsur utama daripada suatu Negara hukum. Semua tindakan Negara harus berdasarkan dan bersumber pada Undang-Undang. Penguasa tidak boleh keluar dari rel-rel dan batas-batas yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Batas kekuasaan Negara ditetapkan dalam Undang-Undang. Akan tetapi menurut Siong, Gouw Giok (1955:12,13) untuk dinamakan Negara hukum tidak cukup bahwa suatu Negara hanya semata-mata bertindak dalam garis-garis kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh Undang-

Undang. Sudah barang tentu bahwa dalam Negara hukum setiap orang yang merasa hak-hak pribadinya dilanggar, diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mencari keadilan dengan mengajukan perkaranya itu di hadapan pengadilan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Soemitro, Rochmat, (1976:18) cara-cara mencari keadilan itu pun dalam Negara hukum diatur dengan Undang-Undang.

Asas perlindungan dalam Negara hukum nampak antara lain dalam “Declaration of Independence”, bahwa orang yang hidup di dunia ini sebenarnya telah diciptakan merdeka oleh Tuhan, dengan dikaruniai beberapa hak yang tidak dapat dirampas atau dimusnahkan. Hak-hak tersebut yang sudah ada sejak orang dilahirkan, perlu mendapat perlindungan secara tegas dalam Negara hukum modern. Menurut Sahardjo, peradilan tidak semata-mata melindungi hak asasi perseorangan, melainkan fungsi hukum adalah untuk mengayomi masyarakat sebagai totalitas, agar supaya cita-cita luhur bangsa tercapai dan terpelihara. Peradilan mempunyai maksud membina, tidak semata-mata menyelesaikan perkara. Hakim harus mengadili menurut hukum dan menjalankan dengan kesadaran akan kedudukan, fungsi dan sifat hukum. Dengan kesadaran bahwa tugas hakim ialah, dengan bertanggungjawab kepada diri sendiri dan kepada Nusa dan Bangsa, turut serta membangun dan menegakkan masyarakat adil dan makmur yang berkepribadian Pancasila.

Konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentralnya, sedangkan bagi Negara Republik Indonesia, yang menjadi titik sentralnya adalah “keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat

berdasarkan asas kerukunan”. Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep “*the rule of law*” mengedepankan prinsip “*equality before the law*”, dan dalam konsep “*rechtsstaat*” mengedepankan prinsip “*wetmatigheid*” kemudian menjadi “*rechtmatigheid*”. Untuk Negara Republik Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepankan adalah “asas kerukunan” dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Tinjauan pelaksanaan asas legalitas dalam pembentukan peraturan hukum daerah dilakukan atas jenis peraturan hukum daerah berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah. Setiap peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Bentuk persetujuan DPRD ditetapkan dalam Surat Keputusan Penetapan Peraturan Daerah. Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang sifatnya mengatur (*regelling*) diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pengundangan dalam Lembaran Daerah ditandatangani oleh Sekretaris Daerah.

Mekanisme pembentukan peraturan hukum daerah seperti yang diuraikan pada pembahasan awal maka secara garis besar dimulai dengan mempersiapkan rancangan Peraturan Daerah, pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan penetapan/pengesahan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari usul prakarsa DPRD didahului dengan forum dengar pendapat. Pembahasan

rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun yang berasal dari usul prakarsa DPRD dilakukan dalam rapat sidang paripurna.

Landasan yuridis peraturan hukum daerah berupa Peraturan Daerah memuat landasan yuridis formil dan landasan yuridis materiil. Landasan yuridis formil menyangkut kewenangan membuat produk hukum seperti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Bau-Bau, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah, serta peraturan perundangan lainnya yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk membentuk Peraturan Daerah. Tentang kelembagaan Peraturan Daerah yang diatur lebih lanjut dari ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dan Pengelolaan Keuangan Daerah yang diatur lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan bahwa dalam mengimplementasikan prinsip begara hukum dalam pembentukan peraturan hukum daerah senantiasa didasarkan pada asas legalitas yaitu kaidah-kaidah hukum berupa : pertama, keharusan adanya kewenangan, misalnya Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD; kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk dan jenis peraturan hukum daerah dengan materi yang diatur, terutama kalau jenis dan materi peraturan hukum daerah

yang bersangkutan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat, misalnya pengaturan mengenai Kelembagaan harus diatur dengan Peraturan Daerah; ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu, misalnya Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur (regelling) harus diundangkan dalam Lembaran Daerah; keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, misalnya peraturan hukum daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Di samping kaidah-kaidah hukum juga didasarkan pada dasar-dasar dalam menyusun peraturan hukum daerah. Pertama, landasan sosiologis, sehingga setiap peraturan hukum daerah yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar dan spontan. Kedua, landasan filosofis, agar peraturan hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama. Ketiga, landasan politis, agar peraturan hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat. Dan Keempat, landasan yuridis, maksudnya agar pembentukan suatu peraturan hukum daerah didasarkan atas landasan hukum baik landasan hukum yang memberikan

wewenang untuk membentuk peraturan hukum daerah (landasan yuridis formil) dan landasan hukum dari materi-materi yang diatur (landasan yuridis materiil).

### **Urgensi Asas-Asas Umum Perundang-Undangan Yang Baik**

Asas-asas formal meliputi Asas tujuan yang jelas; Asas Organ/Lembaga yang tepat; Asas perlunya pengaturan; Asas dapat dilaksanakan; Asas konsensus, dan asas-asas material meliputi Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; Asas tentang dapat dilunasi; Asas perlakuan yang sama dalam hukum; Asas kepastian hukum; Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual. Masing-masing asas tersebut memiliki fungsi dan tujuan yang berbeda-beda. Asas-asas formal dalam pembentukan peraturan hukum masing-masing dirumuskan sesuai dengan fungsi dan tujuan dibutuhkan asas-asas tersebut sebagai berikut : (1) Tentang asas tujuan yang jelas;(2) Tentang asas organ/lembaga yang tepat; (3) Tentang asas perlunya pengaturan; (4) Tentang asas dapat dilaksanakan; (5) Tentang asas konsensus; (6) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; (7) Asas tentang dapat dikenali; (8) Asas perlakuan yang sama dalam hukum; (9) Asas kepastian hukum; (10) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual;

Dalam praktek dapat dipakai sebagai patokan, bahwa suatu izin, persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan, tidak dapat ditarik kembali, kecuali pada “kecuali...” harus diingat bahwa : Pertama, asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketetapan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat. Kedua, penarikan kembali atau perubahan juga mungkin, bila ketetapan yang

menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan. Ketiga, demikian pula penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya ketetapan yang keliru. Keempat, penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu ketetapan yang menguntungkan, tidak ditaati. Dalam hal ini dikatakan ada penarikan kembali sebagai sanksi. Pada umumnya asas kepastian hukum menentang diberlakukannya daya surut pada penarikan kembali dan perubahan yang merugikan mereka yang berkepentingan. (Arti ini juga dimiliki asas kepastian hukum bagi penarikan kembali atau perubahan peraturan perundang-undangan). Sisi formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan-ketetapan yang membuatkan dan ketentuan-ketentuan yang terkait pada ketetapan-ketetapan yang menguntungkan (antara lain izin-izin) harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberi hal kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya.

#### **Eksistensi Peraturan Hukum Daerah Yang Legal.**

Eksistensi peraturan hukum daerah yang Legal dapat ditinjau dari badan pembentuk peraturan hukum daerah, teknik dan proses pembentukan, dan materi muatan yang diatur. Badan pembentuk peraturan hukum daerah jenis Peraturan Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Seluruh peraturan hukum daerah ditandatangani/ disahkan oleh Kepala Daerah.

Penetapan Peraturan daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD pada sidang Paripurna. Persetujuan DPRD ditetapkan dengan Surat Keputusan DPRD (Tatib DPRD). Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Kepala Daerah dan dapat berasal dari Usul Prakarsa DPRD. Rancangan Peraturan daerah yang berasal dari Eksekutif (Kepala Daerah) disusun dan disiapkan oleh Unit Kerja atau Bagian Hukum. Rancangan Peraturan daerah yang berasal dari Usul Prakarsa DPRD disampaikan oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang Anggota DPRD. Terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dan Eksekutif dilakukan Pra-pembahasan (consnyering) di tingkat eksekutif. Dalam pra-pembahasan tersebut dapat dihadiri oleh tokoh-tokoh masyarakat dan LSM.

### **Eksistensi Peraturan Hukum Daerah Yang Baik**

Eksistensi peraturan hukum daerah yang baik dapat diketahui dan 3 (tiga) aspek tujuan pembentukan yaitu, karena peraturan hukumnya tidak ada atau belum ada, karena peraturan hukumnya ada tapi tidak lengkap, dan karena peraturan hukumnya ada dan lengkap tapi kabur penafsirannya. Dalam hal peraturan hukumnya tidak ada atau belum ada nampak dan adanya Peraturan daerah tentang Penyediaan Fasilitas pada Bangunan Umum dan Lingkungan bagi Difabel. Sedangkan peraturan daerah yang sifatnya melengkapi peraturan hukum yang ada seperti peraturan-peraturan daerah yang mengatur materi mengenai Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Kelembagaan. Peraturan Daerah tersebut mengalami perubahan karena adanya penafsiran yang berbeda antara Badan Legislatif Daerah dan Badan Eksekutif Daerah tentang masa jabatan Lurah. Badan Eksekutif Daerah menghendaki agar masa jabatan Lurah

ditetapkan 10 tahun, sedangkan Badan Legislatif Daerah menghendaki ditetapkan 5 tahun.

Asas-asas diatas merupakan pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Perbedaan pendapat yang tajam semestinya dapat dihindari dalam proses pembuatan setiap peraturan perundang-undangan jika setiap orang yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut memperhatikan asas-asas di atas dalam menyampaikan usul atau keberatan.

## **B. Implementasi asas Keterbukaan pada pembentukan peraturan daerah Kota Baubau.**

### **Asas Keterbukaan Sebagai Prasyarat adanya Peran serta masyarakat**

Pada dasarnya peran serta berkaitan dengan asas keterbukaan. Tanpa keterbukaan tidak mungkin ada peran serta masyarakat Meskipun segi-segi keterbukaan telah mulai mendapat perhatian namun belum nampak suatu pengaturan dasar tentang makna dan prosedur keterbukaan dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Demikian juga halnya peran serta. Tidak heran kalau ada sementara kalangan lebih mengartikan peran serta sebagai bentuk partisipasi dalam arti gotong royong - peran serta secara fisik. Oleh karena melalui studi perbandingan dengan hukum tata negara dan hukum administrasi Belanda ditelaah konsep keterbukaan. Studi perbandingan tidaklah dimaksudkan untuk mengalihkan hukum Belanda ke Indonesia namun lebih-lebih untuk memahami konsep itu dan mudah-mudahan akan dapat mempertajam, konsep kita sendiri.

Keterbukaan dalam sidang-sidang badan perwakilan rakyat berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki badan perwakilan rakyat. Keterbukaan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik memungkinkan pengawasan dan bagi pembuat keputusan akan mendorong sikap berhati-hati dalam pengambilan keputusan. Peraturan tata tertib DPR kita mengatur asas keterbukaan sidang DPR sebagai yang tertuang dalam keputusan DPR RI No. 10/DPR-RI/III/82.83. Dalam Pasal 96 ayat (1) dikatakan bahwa Rapat Paripurna, Rapat Paripurna Luar Biasa, Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi dan Rapat Panitia husus pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali apabila rapat yang bersangkutan atau Badan Musyawarah memutuskan rapat tersebut bersifat tertutup.

### **Eksistensi Peraturan Hukum Daerah Yang Bersifat Demokratis Partisipatif**

Dalam prosedur pembentukan Peraturan Daerah dilalui dengan beberapa tahapan yaitu tahapan penyusunan rancangan, tahapan pembahasan dan tahapan akhir penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari kepala daerah dan dapat berasal prakarsa DPRD (Kabag Hukum Setda Kota Baubau).

Padahal idealnya keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat mengetahui prosedur pembentukannya sendiri dan mengetahui materi-materi yang diatur serta mengetahui adanya peraturan hukum daerah mengenai hal tertentu. Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut memikirkan materi-materi muatan yang harus diatur dalam suatu peraturan hukum

dengan menyampaikan aspirasinya secara langsung. Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut bermusyawarah pada setiap tahapan Persidangan Rapat Pembahasan atas suatu Rancangan Peraturan Daerah baik pada tingkat Pra-pembahasan (eksekutif) maupun pembahasan di lembaga legislatif (DPRD). Keterbukaan dalam prosedur pembentukan peraturan hukum daerah memungkinkan masyarakat ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan. Dengan adanya ruang untuk ikut memutuskan, maka rakyat akan merasa terikat baik secara moral maupun secara hukum ada keharusan atau kewajiban untuk ikut bertanggungjawab dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum daerah.

### **KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis dari penelitian ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: (1) Eksistensi peraturan hukum daerah dalam pembentukannya oleh pemerintah daerah telah sesuai dengan asas-asas perundang-undangan yang baik, sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2) Asas Keterbukaan telah diterapkan dalam pembentukan peraturan hukum daerah oleh Kepala Daerah yang terdapat pada: usulan rancangan peraturan daerah berasal dari Pemerintah Daerah maupun DPRD; proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu dan sistematis.

### **SARAN**

Berdasarkan analisis dari penelitian ini, dapat diberi saran sebagai berikut: (1) Guna mewujudkan peraturan hukum daerah yang baik dan demokratis,

Pemerintah Daerah agar bekerja sama dengan akademisi/pakar perundang-undangan membuat pelatihan/training tentang perundang-undangan sehingga dapat meningkatkan *capacity building* anggota DPRD maupun Kepala Daerah; (2) Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu ditingkatkan dalam rangka *good governance* dengan adanya sistem komunikasi dengan media massa sehingga fungsi kontrol berjalan baik dan keinginan masyarakatpun teradopsi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, 2002. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, cetakan ketiga*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Agustin Narang, Teras., 2003. *Reformasi Hukum Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Budi Soesetyo, R., 1985. Kedaulatan Rakyat Dalam Hukum Politik Indonesia, Pidato diucapkan pada peresmian jabatan guru besar luar biasa dalam mata pelajaran hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, pada hari Rabu tanggal 10 Novermber 1985.
- Budiardjo, Miriam, 1998. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Burkens, M.C., 1990. *Beginselen Van De Democratische Rechtsstaat, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle in samenwerking met het Nederlans Istitut voor Sociaal en Economisch Recht, Busroh, Abu Daud. 2001. Ilmu Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Djokosutono. 1982. *Hukum Tata Negara*, (dihimpun oleh Harun al Rasid). Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Hadjon, Philipus M. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Yudika Desember 1999, FH. UNAIR Surabaya.
- Hossen, Bhenyamin, 1995. Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara. Desertasi untuk Gelar Doktor

pada Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993 dan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, UI, Jakarta.

.  
Kansil, C.S.T.,1983. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Aksara Baru.

.  
Miles, B, Mattew & Michael A. Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta : UI Press.

Osborne, David, 1996. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Michigan : East Lansing.

Roll, Werner, 1983. *Struktur Pemilikan Tanah di Indonesia : Studi Kasus Daerah Surakarta Jateng*, Jakarta : Rajawali

Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji,1995 Penelitian Hukum Normatif. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sukismo, B., 2002, Ilustrasi Model Penulisan Hukum Normatif, Makalah disampaikan pada seminar sehari yang diselenggarakan oleh Forum Peduli Keadilan Masyarakat Banyumas, pada tanggal 9 Mei 2002, di Purwokerto.

Utrecht, 1963. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta : PT. Ichtiar.

Verdam, P.J., 1976, *Nederlandse Rechtsgeschiedenis 1795 – 1975*, Samson, Alphen aan den Rijn Vlies, I.C. van der., 1984, *Het Wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijk Regelgeving*, Vuga, S-Wasistiono, Saddu, Prof. DR, 2000, *Pengembangan Otonomi Desa Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, makalah untuk Rapat Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Desa di Hotel Indonesia, Jakarta.