

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 45) dinyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebuah negara dengan penduduk banyak, wilayahnya luas seperti Indonesia, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilaksanakan secara murni. Pelaksanaan kedaulatan rakyat adalah dengan sistem perwakilan. Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat.

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 relatif 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 pemanfaatan dan implementasi asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka seluruh aspek dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Sehingga untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan tatanan yang tertib di bidang peraturan perundang-undangan di Indonesia, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa “Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana tersebut di atas, tentunya asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik diberlakukan terhadap semua jenis produk hukum yang dikenal dalam hierarki perundang-undangan, termasuk dalam hal ini produk hukum daerah/Peraturan Daerah, yang mana asas keterbukaan menjadi asas yang tak kalah penting dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis.

Pemerintahan Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diberikan hak untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan dalam membentuk peraturan daerah sebagai sarana pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan sebagai suatu upaya dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah sesuai dengan kondisi serta kebutuhan masyarakat. Selain itu sebagai upaya dalam rangka mendekatkan hubungan antara pemerintahan daerah dalam hal ini sebagai pembentuk peraturan daerah dengan masyarakat yang ada di daerah.

Mahfud MD membedakan secara tajam karakter produk hukum antara produk hukum responsif/populistik dengan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis, yaitu:¹

- a. Produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok

¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, , Cetakan Ketiga, Jakarta, 2010, hlm. 31

sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat

- b. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program Negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat positivis-instrumentalis. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.²

Dalam kaitannya dengan Pemerintah Daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dikenal adanya suatu pengaturan tentang Program Legislasi Daerah, yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis, dimana secara operasional memuat daftar Rancangan Peraturan

² Rachmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2013, hlm. 39.

Daerah yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem Peraturan Perundang-undangan nasional, yang tentunya harus sejalan dengan UUD 45 dan falsafah Negara.

Praktek yang terjadi, walaupun sudah terdapat pengaturan mengenai Program Legislasi Daerah namun, faktanya terdapat banyak Perda yang bermasalah, dimana Presiden Joko Widodo mengaku geram dengan sejumlah masalah di Indonesia. Ia mencontohkan, bagaimana dia memperoleh laporan adanya 3.000 peraturan daerah se-Indonesia yang bermasalah. Memperoleh kabar itu, Presiden Jokowi meminta Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo untuk bisa menyelesaikan masalah itu dalam satu tahun. Jokowi mengaku pusing lantaran laporan dari daerah yang sering masuk berkaitan seputar keluhan Perda yang bermasalah.³ selain itu, Sejumlah kementerian dan lembaga negara melansir adanya temuan Peraturan Daerah yang bermasalah yang jumlahnya mencapai ratusan bahkan ribuan. Kementerian Keuangan mencatat dari 14 ribu Perda yang dikeluarkan oleh sejumlah pemerintah daerah, sebanyak 4 ribu perda dinilai bermasalah. Kementerian PPN/Bappenas bahkan mengidentifikasi sebanyak 3.091 Peraturan Daerah (Perda) yang dihasilkan sepanjang periode 2001-2009 ditemukan bermasalah dan dinilai menghambat ekonomi daerah. Kementerian Dalam Negeri menyebutkan dari 2.285 Perda sebanyak 407 perda se-Indonesia dinilai bermasalah. Terakhir, Komnas HAM menyatakan 2.300 Perda dinilai bermasalah dan melanggar Hak Asasi Manusia. Temuan mengenai banyaknya Perda yang bermasalah

³<http://jateng.metrotvnews.com/read/2016/01/30/476966/dapat-laporan-3000-perda-bermasalah-presiden-jokowi-geram>, dikutip tanggal 15 Mei 2016.

menarik untuk dicermati karena sebagian diantaranya menyangkut kepentingan publik atau hajat hidup orang banyak. Perda yang dilahirkan cenderung lebih bersemangat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan melabrak sejumlah aturan yang lebih tinggi, mengesampingkan kepentingan rakyat daerah, atau tidak mengindahkan kelestarian lingkungan. Bahkan ditemukan Perda yang lahir berpotensi menimbulkan korupsi atau dimaksudkan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain atau korporasi.⁴

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengkaji dan membahas suatu permasalahan hukum dalam bentuk skripsi dengan judul **“IMPLEMENTASI PROGRAM LEGISLASI DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH YANG DEMOKRATIS OLEH PEMERINTAH DAERAH GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Penelitian tersebut di atas, maka terdapat beberapa permasalahan yang dapat penulis kemukakan sebagai Identifikasi Masalah, yaitu:

1. Bagimanakah implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik?

⁴ Emerson Yuntho, *Panduan Public Review (Eksaminasi Publik Peraturan Perundangan)*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta, 2012, hlm.2.

2. Permasalahan apa yang terjadi dalam hal pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintahan Daerah serta Bagaimanakah pembentukan produk hukum daerah yang demokratis guna mewujudkan pemerintahan yang baik?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik;
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Permasalahan yang terjadi dalam hal pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintahan Daerah serta Untuk mengetahui dan mengkaji pembentukan produk hukum daerah yang demokratis guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu Hukum Konstitusi, hukum Tata Negara, Hukum Perundang-Undangan, Hukum Administrasi Daerah, Hukum Pemerintahan Daerah, Ilmu Negara, Politik Hukum khususnya berkaitan dengan implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah

yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan memberikan suatu masukan kepada kalangan Pemerintahan Daerah, baik eksekutif maupun legislatif dalam rangka program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik.
- b. Diharapkan dapat menjadi sebuah kontribusi ide atau pemikiran yang dapat dijadikan bahan pengetahuan bagi siapa saja yang memerlukan, khususnya kalangan fakultas hukum Universitas Pasundan maupun perguruan tinggi lainnya serta pihak-pihak yang ingin mengetahui mengenai program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Kesatuan Republik Indonesia sejak awal berdirinya pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan sistem desentralisasi.⁵ Para Pendiri Negara telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia yang tujuannya jelas

⁵ Trianto & Titik Triwulan, *Falsafah Negara dan Pendidikan Kewarganegaraan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta., 2007, hlm.140.

tercantum pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “.....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.⁶

Pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. Banyak peranan-peranan positif yang dapat dimainkan oleh hukum.⁷ Peranan hukum berada dalam semua tahap pembangunan yaitu mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, penyusunan pengaturan-pengaturan yang bersifat Peraturan Daerah dan penyelesaian sengketa. Hubungan antara hukum dan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari aspek hukum, ekonomi dan institusi

Sejak dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, khususnya perubahan kedua, kedudukan Peraturan Daerah semakin tegas sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

- (1) 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 daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁶ *Amandemen I, II, III, IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Penerbit Pustaka Agung Harapan . Surabaya. 2004, hlm.2.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 136.

- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Para pendiri republik ini telah menyepakati konsep Negara kesatuan sebagai dasar pendirian Negara Republik Indonesia yang kemudian dituangkan di dalam UUD 1945. Hal tersebut nampak dengan jelas di dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "Negara Republik Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik".

Pada waktu UUD 1945 diubah, konsep Negara kesatuan tersebut semakin diperkuat kembali di dalam rumusan Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan: "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan".

Dalam literatur-literatur dikenal, bahwa Negara Kesatuan adalah salah satu bentuk negara, dimana di dalam wilayahnya tidak terdapat atau tidak membenarkan adanya daerah-daerah yang berstatus Negara, sehingga tidak mungkin adanya negara dalam negara, dalam Negara Kesatuan hanya terdapat satu pemerintahan pusat dan satu Undang-undang Dasar".⁸

Dengan kata lain dalam suatu negara kesatuan, daerah-daerah yang menjadi bagian dari wilayahnya tidak dapat disebut sebagai negara (*staat*). Hal ini berbeda dengan dengan konsep negara Federal. Di sebuah negara

⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 115.

Federal daerah-daerah di dalam negara disebut dengan staat (negara bagian). Berdasarkan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 ketika UUD 1945 belum diubah telah ditegaskan pula tentang konsep negara kesatuanlah yang mendasari didirikannya Negara Republik Indonesia Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan: “...oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak mempunyai daerah-daerah dalam lingkungan yang bersifat staat juga. Daerah-daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil”.

Jadi, Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dalam beberapa negara, melainkan negara yang bersifat tunggal, yaitu hanya ada satu negara dan tidak ada negara dalam negara.

Prinsip negara Kesatuan bagi Negara Republik Indonesia tertuang di dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) sebagaimana tersebut di atas, menurut M. Laica Marzuki, tidak dapat dibaca secara terpisah. Sehingga menurut beliau, bentuk negara RI secara utuh dibaca dan dipahami dalam makna "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik, yang disusun berdasarkan desentralisasi, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya."⁹

Kaitannya dengan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, hal tersebut telah menguatkan keberadaan Peraturan Daerah dalam sistem hukum di Negara Republik Indonesia dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

⁹ M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Majalah Mahkamah Konstitusi RI, Volume 4 Nomor 1 Maret 2007.

Undangan, kedudukan Peraturan Daerah menjadi lebih tegas sebagaimana tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikatakan bahwa “Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur”. Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 butir 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dikatakan bahwa “Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.

Kemudian, sehubungan dengan kedua produk hukum daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 7 dan butir 8 Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penulis hanya membatasi pada Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir 8 Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Daerah, dikaitkan dengan hierarki perundang-undangan, dalam konteks Negara Republik Indonesia, Pancasila ditempatkan sebagai sumber segala sumber hukum dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diletakkan sebagai

hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Hans Nawiasky menyatakan bahwa “suatu norma hukum di negara manapun tidak saja selalu berlapis dan berjenjang, dimana norma yang dibawah berlaku dan mengacu pada norma diatasnya, sedangkan norma yang lebih tinggi berlaku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi,tetapi juga norma hukum itu berkelompok-kelompok. Kelompok norma hukum itu ialah norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*), aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formal gesetz*), dan aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonome satzung*).¹⁰

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengamanatkan tentang bagaimana proses pembentukan produk hukum di daerah dibentuk berdasarkan kebutuhan bagi suatu daerah yang tercermin dalam program legislasi daerah. Berdasarkan Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa “Program Legislasi Daerah, yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis”. Kemudian, dalam Pasal 39 dinyatakan bahwa “Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Kemudian dalam Pasal 41 dinyatakan bahwa “Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya

¹⁰ Soimin. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*. UII Press, Yogyakarta, 2010.hlm. 40.

dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

Berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah dalam Hal terciptanya pemerintahan yang baik, Pemerintahan yang baik (*good governance*) sudah barang tentu pedoman pelaksana dari suatu aktifitas pemerintahan agar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik, oleh karenanya telah dirumuskan beberapa asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yaitu:¹¹

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara;
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

¹¹ Sarman dan Mohamad Taopik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 82

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara;

5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. 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.

pemerintahan yang baik (*Good governance*) merupakan suatu upaya mengubah watak Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah untuk tidak bekerja sendiri tanpa memperhatikan kepentingan atau aspirasi masyarakat. Di dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menerapkan good governance, masyarakat tidak lagi dipandang sebagai obyek, tetapi dipandang sebagai subyek yang turut mewarnai program-program dan kebijakan pemerintahan. Sistem pemerintahan yang menjadikan masyarakat sebagai subyek hanya terdapat dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Dengan demikian prinsip-prinsip yang terkandung dalam good governance hanya akan tumbuh pada pemerintahan yang menerapkan sistem demokrasi. Dan pada dasarnya, tujuan good governance yang sebenarnya adalah mendorong

terwujudnya demokrasi melalui reformasi terutama dalam bidang pemerintahan desentralisasi.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan ¹²

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam menyusun skripsi ini dilakukan dengan cara *deskriptif analitis* yaitu menggambarkan permasalahan yang ada kemudian menganalisisnya dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

3. Tahap Penelitian

Sehubungan dengan pendekatan yuridis normatif yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan merupakan tahap penelitian utama, sedangkan penelitian lapangan merupakan hanya bersifat penunjang terhadap data kepustakaan.

4. Teknik Pengumpulan Data

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

Teknik pengumpulan data ini dilakukan melalui data yang diperoleh dari :

- a. Penelitian kepustakaan, yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedi dan lain-lain; dan
- b. Penelitian lapangan melalui observasi dan wawancara.

5. Analisis Data

Proses penelitian ini, analisis data yang dipergunakan adalah analisis yuridis kualitatif, yaitu data diperoleh kemudian disusun secara sistematis, untuk mencapai kejelasan masalah tentang implementasi program legislasi dalam pembentukan produk hukum daerah yang demokratis oleh Pemerintah Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik.

6. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian merupakan pendukung dalam melengkapi data, dilaksanakan pada:

- 1) Lokasi Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jl. Lengkong Dalam No. 17 Bandung;
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Imam Bonjol No. 21 Bandung;
- 3) Kantor Pemerintah Kota Bandung Jl. Wastu Kencana No 2 Bandung.