

**TINJAUAN SIYASAH TASYRI'IIYAH TERHADAP PEMBENTUKAN  
PERGUB DIY NO 1 TAHUN 2021 TENTANG PENGENDALIAN  
PELAKSANAAN PENYAMPAIAN PENDAPAT DI MUKA UMUM PADA  
RUANG TERBUKA**



**UIN**

**SKRIPSI**

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN  
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-  
SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM  
ILMU HUKUM ISLAM**

**OLEH:**

**M. NUR HADI**

**NIM. 19103070089**

**PEMBIMBING:**

**Dr. AHMAD PATIROY, M.Ag.**

**NIP. 19600327 199203 1 003**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA**

**2024**

## ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Tinjauan *Siyasah Tasyri'iyah* Terhadap Pergub Diy No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka. Adapun pokok masalah penelitian adalah Pergub DIY No 1 dianggap dalam pembentukannya tidak selaras dengan Asas keterbukaan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketidak selarasan itu, oleh kalangan Masyarakat Yogyakarta, khususnya aktivis pendukung demokrasi, dipandang tidak transparan dan pelibatan partisipasi publik. Fokus penelitian ini tertuju pada pertanyaan: a. Apakah proses pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka sudah memenuhi syarat formil peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?, b. Bagaimana proses legislasi pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka ditinjau dari perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*?

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian pustaka (*library research*) dengan pendekatan yuridis-normatif melalui Teknik pengumpulan data dengan cara studi Pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Sementara perspektif teori yang digunakan adalah Asas keterbukaan dalam pembentuka peraturan perundang-undangan dan *siyasah tasyri'iyah*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dilihat dari substansi materi dan hirarki perundang-undangan, Peraturan gubernur ini tidak menyalahi ketentuan UUD 1945, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, karena memang sama sekali tidak ada penegasan larangan untuk menyampaikan pendapat atau unjuk rasa di muka umum kepada anggota masyarakat atau siapa pun juga yang ingin menyampaikan aspirasinya. Tapi, dari aspek formil dan prosedural pembentukannya, Proses pembentukan Pergub ini ditengarai tidak transparan dan tidak melibatkan partisipasi publik. Padahal, masyarakat memiliki hak untuk dilibatkan, dan penyampaian pendapat dilindungi oleh undang-undang. Adapun dari sisi perspektif *siyasah tasyri'iyah*, Jika dilihat dari tujuan yang melatari pembentukan Peraturan Gubernur ini, tampak jelas sudah mengisyaratkan kesesuaiannya dengan asas Menghadirkan Kemaslahatan serta prinsip Mewujudkan Keadilan yang Merata, karena di sepanjang pasal-pasal nya tidak ditemukan uraian atau rumusan yang mengarah pada diskriminasi ras, golongan dan agama.

**Kata Kunci:** Asas Keterbukaan, transparansi, partisipasi public dan *Siyasah Tasyri'iyah*

## ABSTRACT

This research is titled "A Review of *Siyasah Tasyri'iyah* on the Yogyakarta Special Region Governor Regulation No. 1 of 2021 Concerning the Control of the Implementation of Public Opinion Expression in Open Spaces." The main issue of the research is that the formation of Governor Regulation No. 1 of Yogyakarta is considered not to be in line with the principle of transparency as stipulated in Law No. 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. This misalignment is viewed by the people of Yogyakarta, especially democracy-supporting activists, as lacking in transparency and public participation. This research focuses on the following questions: a. Has the process of forming the Governor Regulation of the Special Region of Yogyakarta No. 1 of 2021 concerning the Control of the Implementation of Public Opinion Expression in Open Spaces fulfilled the formal requirements of legislation based on the principle of transparency in the Formation of Legislation? b. How is the legislative process of forming the Governor Regulation of the Special Region of Yogyakarta No. 1 of 2021 concerning the Control of the Implementation of Public Opinion Expression in Open Spaces from the perspective of *Siyasah Tasyri'iyah*?

This research employs a library research methodology with a juridical-normative approach, utilizing data collection techniques through literature review of primary and secondary legal materials. The theoretical perspective used is the principle of transparency in the formation of legislation and *siyasah tasyri'iyah*.

The research findings indicate that, in terms of the substance of the material and the hierarchy of legislation, this governor regulation does not violate the provisions of the 1945 Constitution, the Universal Declaration of Human Rights (DUHAM), or Law Number 9 of 1998 concerning the Freedom to Express Opinions in Public. This is because there is absolutely no assertion prohibiting the expression of opinions or public demonstrations by members of the public or anyone wishing to voice their aspirations. However, from the formal and procedural aspects of its formation, the process of forming this Governor Regulation is suspected of being non-transparent and not involving public participation. In fact, the public has the right to be involved, and the expression of opinions is protected by law. From the perspective of *siyasah tasyri'iyah* (legislative politics), if viewed from the objectives underlying the formation of this Governor Regulation, it is clearly indicated that it aligns with the principle of promoting public welfare and the principle of achieving equitable justice, as there are no passages or formulations that lead to racial, class, or religious discrimination.

**Keywords:** Principle of Openness, transparency, public participation, and *Siyasah Tasyri'iyah*.

## SURAT PERNYATAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : M. Nur Hadi

NIM : 19103070089

Tempat/Tgl. Lahir : Rembang, 19 April 1999

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Hukum

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "TINJAUAN *SIYASAH TASYRI'YYAH* TERHADAP PEMBENTUKAN PERGUB DIY NO 1 TAHUN 2021 TENTANG PENGENDALIAN PELAKSANAAN PENYAMPAIAN PENDAPAT DI MUKA UMUM PADA RUANG TERBUKA" merupakan hasil penyusunan sendiri, bukan karya orang lain kecuali pada bagian yang telah dirujuk dan disebut dalam *body note* dan daftar pustaka. Apabila di lain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggung jawab sepenuhnya pada penulis.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat agar dapat dimaklumi.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

Yogyakarta, 19 April 2024

Penyusun,



M. Nur Hadi  
NIM. 19103070089



## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir

Lamp : -

Kepada Yth.,  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : M. Nur Hadi  
NIM : 19103070089  
Judul Skripsi : Tinjauan *Siyasah Tasyri'iyah* Terhadap  
Pembentukan Pergub Diy No 1 Tahun 2021  
Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian  
Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka

Sudah dapat diajukan kembali kepada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam bidang Hukum Tata Negara.

Dengan ini kami mengharapkan agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.  
*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 19 April 2024

Pembimbing,

Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag.

NIP. 19600327 199203 1 003



KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM  
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

### PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-834/Un.02/DS/PP.00.9/08/2024

Tugas Akhir dengan judul : TINJAUAN SIYASAH TASYRIYYAH TERHADAP PEMBENTUKAN PERGUB  
DIY NO 1 TAHUN 2021 TENTANG PENGENDALIAN PELAKSANAAN  
PENYAMPAIAN PENDAPAT DI MUKA UMUM PADA RUANG TERBUKA

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : M NUR HADI  
Nomor Induk Mahasiswa : 19103070089  
Telah diujikan pada : Senin, 22 Juli 2024  
Nilai ujian Tugas Akhir : Δ-

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

#### TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag.  
SIGNED

Valid ID: 66bca7e1176df



Penguji I

Dr. Drs. M. Rizal Qosimi, M.Si.  
SIGNED

Valid ID: 66e4302c3e671



Penguji II

Nilman Ghofur, M.Sos.  
SIGNED

Valid ID: 66c2f2d8a1ba6



Yogyakarta, 22 Juli 2024  
UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.  
SIGNED

Valid ID: 66c56004d4fa4

## **MOTO**

“Semua orang bebas berpikir, akan tetapi jangan biarkan pikiranmu mati di  
pengaruhi orang lain”



## PERSEMBAHAN

Atas rahmat Allah *subhanahu wa ta'ala*, penulis persembahkan sebuah karya sederhana ini kepada :

Bapak Khamdi dan Ibu Almarhumah Wasiatun

Selaku Bapak dan Ibu tercinta

Moch. Choirul Huda, SH.,MH. dan Rochim

Kakak tersayang

Saudara dan Keluarga Besarku

Mbah Hj. Tasripah

Haizatul Ulya S.kom

Partner

Keluarga Rembang Yogyakarta dan Sesepeuh KRY

Semua Pihak yang telah membantu dan mendukung

Dosen Pembimbing dan Para Pengajar

Keluarga besar Hukum Tata Negara 2019

Almamater saya, Program Studi Hukum Tata Negara

Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam tulisan bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan Transliterasi Arab-latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

### A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ṡa	Ṡ	Es (dengan titik di atas)
ج	Ja	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De

ذ	Ḍal	Ḍ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Za	Z	Zet
س	Sa	S	Es
ش	Sya	SY	Es dan Ye
ص	Ṣa	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍat	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘Ain	‘	Apostrof Terbalik
غ	Ga	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qa	Q	Qi
ك	Ka	K	Ka
ل	La	L	El

م	Ma	M	Em
ن	Na	N	En
و	Wa	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

### B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydid ( ' ) dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah. Contoh:

مُتَعَدِّدَةٌ	Ditulis	muta'addidah
عِدَّةٌ	Ditulis	'iddah

### C. Ta' Marbutah di akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h.

حِكْمَةٌ	Ditulis	ḥikmah
عِلَّةٌ	Ditulis	'illah

(ketentuan ini tidak diperlukan bagi kata-kata Arab yang sudah terserap dalam bahasa Indonesia, seperti salat, zakat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki

lafal aslinya)

2. Bila diikuti dengan kata sandang al serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan h

كرامة الأولياء	Ditulis	Karāmah al-Auliyā'
----------------	---------	--------------------

3. Bila ta' marbūṭah hidup atau dengan harakat fathah kasrah dan ḍammah ditulis t atau h.

زكاة الفطر	Ditulis	Zakāh al-Fiṭri
------------	---------	----------------

#### D. Vokal Pendek

1	-----َ-----	Fathah	Ditulis	A
2	-----ِ-----	Kasrah	Ditulis	I
3	-----ُ-----	Ḍammah	Ditulis	U

#### E. Vokal Panjang

1	Fathah + alif إستحسان	Ditulis	ā Istiḥsān
2	Fathah + ya' mati	Ditulis	Ā Unśā

	أنتى		
3	Kasrah + yā' mati  العلوانى	Ditulis	ī al-‘Ālwānī
4	Ḍammah + wāwu mati  علوم	Ditulis	û ‘Ulûm

#### F. Vokal Rangkap

1	Fathah + ya' mati  غيرهم	Ditulis	Ai Gairihim
2	Fathah + wawu mati  قول	Ditulis	Au Qaul

**G. Vokal Pendek yang ber Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof**

أَنْتُمْ	Ditulis	a'antum
أَعَدْتُ	Ditulis	u'iddat
إِلَّا شَكَرْتُمْ	Ditulis	la'in syakartum

**H. Kata Sandang Alim+Lam**

1. Bila diikuti huruf Qamariyyah

الْقُرْآنُ	Ditulis	al-Qur'ān
الْقِيَاسُ	Ditulis	al-Qiyās

2. Bila diikuti huruf Syamsiyyah ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf l (el) nya.

الرِّسَالَةُ	Ditulis	ar-Risālah
النِّسَاءُ	Ditulis	an-Nisā'

**I. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat**

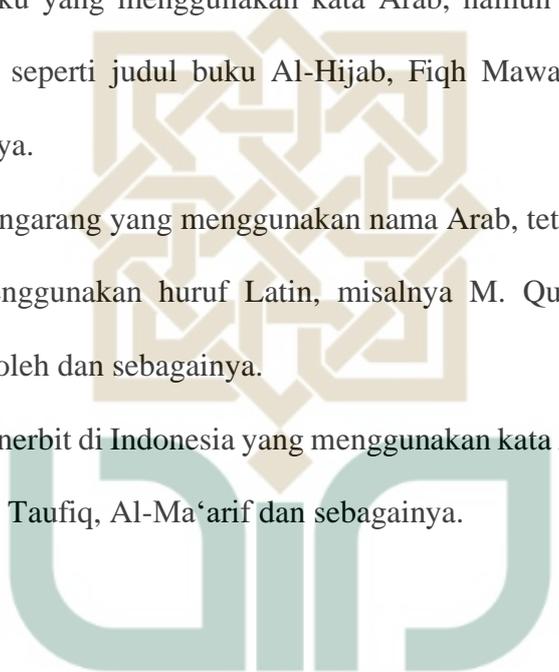
Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أَهْلُ الرَّأْيِ	Ditulis	Ahl ar-Ra'yi
أَهْلُ السُّنَّةِ	Ditulis	Ahl as-Sunnah

## **J. Pengecualian**

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

1. Kosa kata Arab yang lazim dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat, zakat dan sebagainya.
2. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah dilatinkan oleh penerbit, seperti judul buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris, Fiqh Jinayah dan sebagainya.
3. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari negara yang menggunakan huruf Latin, misalnya M. Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.
4. Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## KATA PENGANTAR

Dengan rahmat dan ridha Allah SWT, kami panjatkan puji syukur atas limpahan karunia-Nya yang telah memungkinkan kami menyelesaikan penulisan skripsi ini dengan judul **“Tinjauan *Siyasah Tasyri’iyyah* Terhadap pembentukan Pergub DIY No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka”** dapat terselesaikan dengan lancar.

Skripsi ini merupakan buah dari perjalanan ilmiah kami di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, yang tidak terlepas dari bimbingan, dukungan, dan bantuan dari berbagai pihak. Dengan tulus kami sampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil Al Makin, MA., selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Drs. M. Rizal Qosim, M.Si. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag., sebagai dosen pembimbing kami, yang telah memberikan arahan, nasihat, dan bimbingan yang sangat berharga selama proses penulisan skripsi ini.
5. Dosen-dosen Program Studi Hukum Tata Negara yang telah banyak membantu, memotivasi dan memberikan ilmu selama perkuliahan, serta para staf prodi Hukum Tata Negara yang telah membantu dalam proses administrasi.
6. Kedua orang tua tercinta, Bapak Khamdi dan Ibu Almarhumah Wasiatun yang

telah memberikan kasih sayangnya sepanjang masa, dukungan, semangat, serta motivasi dalam menempuh pendidikanku selama ini.

7. Mbah Tasripah yang senantiasa mendoakan cucunya
8. Keluarga besar Korp Nagasasra dan Rayon Ashram Bangsa yang telah membantu dalam masa sulit selama menyusun skripsi ini, dan motivasi pada pendidikan selama ini.
9. Keluarga besar Rembang Yogyakarta yang telah memberikan doa, bantuan, semangat, serta dukungan dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Partner hidup kepada Haizatul Ulya yang telah memberikan segala dukungan, semangat, serta motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.
11. Teman-teman seperjuangan dan seperkopian dalam lingkaran dialektika yang selalu memberikan gagasan, bantuan serta semangat dalam menyusun skripsi ini. Terima kasih bung nahzat, bung adi, bung riyadl, bung farhan, bung igun, bung faisal, bung shofwa, bung boncel, mba ela, mba ifa, mba ndersi, gus fadil, bung rizal, bung adhan, bung awan, bung alwan, bung didin, bung anwar, bung andika, mbk hikmah, bung zuhri mbk ela gunem dan lain-lain yang tidak bisa saya sebutkan, terimakasih untuk semuanya yang sudah mendoakan dan menjadi teman diskusi.
12. Keluarga Rembang Yogyakarta yang senantiasa memberi dukungan dan mendampingi saya untuk berproses.
13. Keluarga besar Hukum Tata Negara angkatan 2019 yang telah memberikan banyak pengalaman, ilmu, motivasi, dan kebersamaan yang tak ternilai harganya selama dalam masa perkuliahan.

14. Trimakasih kepada mas aji, mas singo, mas robi, mas prapto, mak pik, mak pangah, pakde daman huri, mbk zahrok, lek nuri, dek hasem, dek mamat, alm lek yasin yang telah memberikan dukungan, semangat, serta motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.
15. Keluarga kami yang senantiasa memberikan doa, dukungan, dan kasih sayang dalam setiap langkah kami.
16. Semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan skripsi ini, yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT memberikan pahala yang berlipat ganda di dunia dan di akhirat kepada semua yang telah membantu dan mempermudah urusan penulis. Penulis menyadari bahwa tidak ada karya manusia yang sempurna, termasuk dalam penulisan skripsi ini. Adanya banyak kekurangan karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis diakui dengan tulus. Oleh karena itu, dengan ikhlas penulis menerima setiap kritik dan saran dari pembaca, demi mencapai hasil yang lebih baik. Semoga skripsi ini dapat menjadi sumbangan yang berarti bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan kebermanfaatan.

Yogyakarta, 19 April 2024

M. Nur Hadi

19103070089

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>iii</b>
<b>SURAT PERNYATAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>v</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>MOTO .....</b>	<b>vii</b>
<b>PERSEMBAHAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....</b>	<b>ix</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xix</b>
<b>BAB I .....</b>	<b>1</b>
<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah .....</b>	<b>8</b>
<b>C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....</b>	<b>9</b>
1. Tujuan Penelitian .....	9
2. Kegunaan Penelitian .....	10
<b>D. Telaah Pustaka .....</b>	<b>10</b>
<b>E. Kerangka Teori .....</b>	<b>16</b>
1. Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang- undangan .....	16
2. <i>Siyasah Tasyri'iyah</i> .....	19
<b>F. Metode Penelitian .....</b>	<b>20</b>
1. Jenis Penelitian .....	20

2.	Sifat Penelitian .....	20
3.	Pendekatan Penelitian .....	21
4.	Teknik Pengumpulan Data .....	21
5.	Sumber Data .....	21
<b>G.</b>	<b>Sistematika Pembahasan .....</b>	<b>23</b>
<b>BAB II</b>	<b>.....</b>	<b>25</b>
<b>TINJAUAN UMUM ASAS KETERBUKAAN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN SYIASAH TASYRI'IIYAH</b>		
.....		25
<b>A.</b>	<b>Asas Keterbukaan dalam Pemebentukan Peraturan Perundang-Undangan .....</b>	<b>25</b>
<b>B.</b>	<b>Tinjauan Umum Siyasah Tasyri'iyah .....</b>	<b>35</b>
<b>BAB III</b>	<b>.....</b>	<b>46</b>
<b>PEMERINTAHAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DAN PERATURAN GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA NOMOR 1 TAHUN 2021 TENTANG PENGENDALIAN PELAKSANAAN PENYAMPAIAN PENDAPAT DI MUKA UMUM PADA RUANG TERBUKA</b>		
.....		46
<b>A.</b>	<b>Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta.....</b>	<b>46</b>
<b>B.</b>	<b>Peraturan Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021 .....</b>	<b>53</b>
<b>BAB IV</b>	<b>.....</b>	<b>61</b>
<b>PEMBENTUKAN PERATURAN GUBERNUR DIY NO 1 TAHUN 2021 TENTANG PENGENDALIAN PELAKSANAAN PENYAMPAIAN PENDAPAT DI MUKA UMUM PADA RUANG TERBUKA</b>		
.....		61
<b>A.</b>	<b>Analisis Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 dilihat dari Perspektif Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....</b>	<b>61</b>
<b>B.</b>	<b>Analisis Pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021 dilihat dari Perspektif Siyasah Tasyri'iyah .....</b>	<b>75</b>

<b>BAB V</b> .....	86
<b>PENUTUP</b> .....	86
<b>A. Kesimpulan</b> .....	86
<b>B. Saran</b> .....	88
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	89



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sebagai negara yang berpegang pada prinsip hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia menekankan pentingnya pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Pembangunan ini diarahkan untuk memastikan perlindungan hak dan kewajiban semua warga Indonesia. Dalam konteks ini, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membangun landasan hukum yang tidak hanya menjamin kepastian hukum, tetapi juga menegakkan prinsip keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, pembangunan hukum nasional yang sistematis dan berkelanjutan menjadi bagian integral dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang berkualitas dan berdaulat.

Dalam Pembangunan hukum di Indonesia, pembentukannya diwujudkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan menurut tingkatannya yang dilaksanakan dengan metode pasti, baku, dan standar serta mengikat semua lembaga berwenang, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Keberadaan UU P3 ini bertujuan agar produk-produk hukum yang dirancang pemerintah bersama dewan legislatif senantiasa tetap berlandaskan pada asas formil dan asas materiilnya serta tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip sebagaimana diidealkan dalam konstitusi negara (UUD 1945).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010) hlm. 228.

Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah Keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.<sup>2</sup> Adapun menurut Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan Negara, tingkat Pusat maupun Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.<sup>3</sup> Sementara menurut undang-undang, 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.<sup>4</sup> Jadi, peraturan perundang-undangan adalah aturan tertulis yang digunakan oleh pemerintah untuk mengatur perilaku warga negara, organisasi, dan institusi dalam suatu negara. Peraturan ini mencakup hukum, peraturan, undang-undang, dan peraturan pemerintah yang ditetapkan untuk menjaga keadilan, keamanan dan ketertiban dalam masyarakat yang harus diikuti dan ditaati oleh semua orang dalam suatu negara.

Sejalan dengan ketentuan UU P3 tersebut, salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah Peraturan Daerah Provinsi, yaitu Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang

---

<sup>2</sup> Bagir manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Ind-Hill-Co, Jakarta, Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar hlm.18

<sup>3</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, hlm. 19

<sup>4</sup> Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangann

Terbuka (Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021), yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 4 Januari 2021. Sesuai dengan status keistimewaan yang dimiliki sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki berbagai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri<sup>5</sup>, termasuk membentuk Peraturan Kepala Daerah melalui kewenangan Kepala Daerah sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Daerah atau Kuasa Peraturan Perundang-undangan.<sup>6</sup>

Atas dasar ketentuan Peraturan Perundang-undang, sebagaimana disebutkan di atas, penerbitan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021 oleh Gubernur DIY Sri Sultan Hamengkubuwono X merupakan suatu kewenangan yang konstitusional atas dasar pertimbangan bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum merupakan hak asasi manusia dan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dilaksanakan dengan mengedepankan ketentraman, ketertiban, dan kedamaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup> Demikian pula, penerbitan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021 tersebut didasarkan atas tujuan untuk menjamin ketertiban dan ketenteraman masyarakat, keseimbangan penghormatan Hak Asasi Manusia dan perwujudan pengembangan hak demokrasi, baik bagi yang menyampaikan pendapat maupun masyarakat umum.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Pasal 7 ayat (2), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

<sup>6</sup> Pasal 236 dan 246 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>7</sup> Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka

<sup>8</sup> *Ibid.*

Namun, pada kenyataannya, Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021 tersebut telah menimbulkan polemik dan reaksi cukup keras dari Masyarakat, khususnya kalangan aktivis HAM dan pendukung demokrasi,<sup>9</sup> diantaranya Aliansi Rakyat untuk Demokrasi Yogyakarta (ARDY), Aliansi Rakyat Bergerak (ARB), Komite Kampus Yogyakarta (KKY), dan *Social Movement Institute* (SMI). ARDY menyampaikan penolakannya dengan upaya melakukan Somasi Terbuka Kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Pelaporan ke Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (ORI DIY) atas dugaan maladministrasi, dan pelaporan kepada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

---

<sup>9</sup> Ratusan massa yang tergabung dalam Aliansi Rakyat Bergerak (ARB) melakukan aksi di Pertigaan Gejayan pada Sabtu (9-10). Salah satu tuntutan yang diusung oleh ARB adalah pencabutan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka (Pergub DIY No. 1 Tahun 2021). Peraturan yang ditetapkan pada 4 Januari 2021 ini, dianggap oleh ARB sebagai pembatasan atas hak menyampaikan pendapat sehingga memicu adanya aksi penolakan. Dalam aksi ini, massa menuntut pencabutan Pergub DIY No. 1 Tahun 2021 khususnya terkait lokasi penyampaian pendapat di ruang terbuka. Pada Pergub tersebut, tertulis penyampaian pendapat ini dapat dilaksanakan dengan batas radius lima ratus meter dari titik terluar Istana Negara, Keraton, Kotagede, dan Malioboro. “Pergub ini mencederai asas demokrasi,” ungkap Bagas Damar Jati, salah satu anggota Tim Kajian UGM. “Peraturan ini secara tidak langsung termasuk ke dalam pembungkaman,” tegas Surya, salah satu anggota Tim Kajian Aksi. Ia berpendapat bahwa hak menyampaikan pendapat termasuk ke dalam hak dasar manusia. Surya mengatakan, landasan yang dipakai untuk melarang aksi di Malioboro tidak cukup kuat. Landasan yang dimaksud adalah pelarangan aksi karena Malioboro adalah kawasan pariwisata. Ia menjelaskan, aksi dilakukan di kawasan Malioboro karena kantor pemerintahan Yogyakarta berada di sana. Sehubungan dengan larangan aksi, Danang Kurnia Awami, anggota Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta mengatakan bahwa kawasan Malioboro merupakan sentra pemerintahan Yogyakarta. LBH mengkritisi Pergub DIY No. 1 Tahun 2021 karena peraturan tersebut membatasi penyampaian pendapat di ruang publik. Selain itu, Danang berpendapat, batasan jarak untuk menyampaikan pendapat di muka umum yang ditetapkan dalam peraturan tersebut tidak jelas. Aliansi Rakyat Demokrasi Yogyakarta, LBH, dan lembaga-lembaga lainnya telah melakukan pelaporan terkait pengusuran massa aksi kepada Ombudsman. LBH juga berencana untuk melaporkan peraturan ini kepada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. “Jangan sampai ruang bersuara kita dibatasi,” pungkasnya. Lihat Elvinda FS, “Aliansi Rakyat Bergerak Tuntut Pemerintah Cabut Pergub DIY No. 1 Tahun 2021”, Balairung Press, 2021. Diakses dari <https://www.balairungpress.com/2021/10/aliansi-rakyat-bergerak-tuntut-pemerintah-cabut-pergub-diy-no-1-tahun-2021/>, tanggal 26/05/2024

(Komnas HAM) atas dugaan pelanggaran HAM. Sedangkan ARB, KKY, dan SMI menyampaikan penolakannya melalui penyampaian pendapat dimuka umum pada ruang terbuka atau unjuk rasa.<sup>10</sup> Peraturan Gubernur ini, menurut para aktivis, dianggap mengganggu hak politik dan berdemokrasi Masyarakat. Dari sekian pasal yang terkandung dalam regulasi tersebut, salah satu pasal paling mendapatkan sorotan adalah pasal 5 yang berbunyi:

#### Pasal 5

Penyampaian Pendapat di Muka Umum dilaksanakan di ruang terbuka untuk umum di Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali di kawasan:

- a. Istana negara gedung agung;
- b. Kraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat;
- c. Kraton Kadipaten Pakualaman;
- d. Kotagede; dan
- e. Malioboro:

dengan radius 500 (lima ratus) meter dari pagar atau titik terluar.

Pasal 5 ini menerangkan bahwa penyampaian pendapat di muka umum dilaksanakan di ruang terbuka untuk umum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali di kawasan Istana Negara Gedung Agung, Keraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, Keraton Kadipaten Pakualaman Kotagede; dan Malioboro, dengan radius 500 meter dari pagar atau titik terluar. Penolakan terhadap pasal ini tertuju pada larangan penyampaian pendapat di sejumlah

---

<sup>10</sup> Daffa Fakhri Maulana dan Sunarso, *Perjuangan Aktivis Gerakan Sosial Untuk Kebebasan Berpendapat (Studi Deskriptif Tentang Aktivis Gerakan Sosial Dalam Menolak Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021)*. *Jurnal Agora*, Scientific Journal of Pancasila and Civic Education Universitas Negeri Yogyakarta, Vol. 11, No. 2, 2022, hlm. 138

kawasan yang disebutkan di atas. Sejumlah Kawasan yang dilarang tersebut merupakan jantung kekuasaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, yang seharusnya menjadi pengawasan Masyarakat, dimana Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DIY dan Kantor Gubernur DIY berada di kawasan itu, yakni Kawasan Malioboro. Selain larangan di sejumlah kawasan, penyampaian pendapat di muka umum juga dibatasi hanya dalam kurun waktu pukul 06.00 - 18.00 WIB. Pasal lain yang juga mendapatkan penolakan adalah pasal tentang pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam melakukan mediasi, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2), 10 ayat (3) huruf d, Pasal 11 ayat (2), Pasal 12 ayat (3) huruf d, dan Pasal 13 ayat (3) huruf d. Ketentuan ini dipandang sebagai upaya pelibatan militer dalam urusan sipil yang bertentangan dengan semangat reformasi.<sup>11</sup>

Atas dasar beberapa pasal ini, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) melalui Surat Nomor 422/K-PMT/VI/2021 menyatakan bahwa Pergub DIY No.1 Tahun 2021 bertentangan dengan hak kemerdekaan menyampaikan pendapat, karena secara langsung menutup akses warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum kepada institusi politik di DIY.<sup>12</sup> Disamping itu, Ombudsman Republik Indonesia (ORI) DIY berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) menyimpulkan bahwa proses pembentukan Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021 telah terjadi maladministrasi oleh Gubernur DIY. Bentuk

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Yuwantoro Winduadjie, "Tanggapan Pemda DIY Terkait Permintaan Komnas HAM untuk Beri Penjelasan Aturan Pembatasan Demo, Tribun News, 8 Juni 2021, diakses dari <https://jogja.tribunnews.com/2021/06/08/tanggapan-pemda-diyterkait-permintaan-komnas-ham-untuk-beri-penjelasan-aturan-pembatasan-demo>, 26/05/2021,19.15

maladministrasi dimaksud merupakan perbuatan tidak patut karena dalam proses penyusunan dan penetapannya tidak melibatkan partisipasi Masyarakat.<sup>13</sup>

Oleh karena proses pembentukan Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021 menutup ruang partisipasi publik karena tidak melibatkan masyarakat umum, maka tentu saja legalitasnya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tentang kedaulatan berada di tangan rakyat, asas kepentingan umum dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta asas partisipatif dalam Pasal 4 huruf f Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.<sup>14</sup> Lebih dari itu, juga bertentangan dengan asas keterbukaan dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) yang merupakan acuan pokok pembentukan keseluruhan bentuk peraturan perundang-undangan. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, publik merupakan subjek dari belakunya undang-undang yang harus berpartisipasi di dalamnya. Masyarakat harus ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.<sup>15</sup> Partisipasi Masyarakat merupakan salah satu syarat penting untuk menghasilkan hukum yang responsif dan aspiratif.

---

<sup>13</sup> Silvy Dian Setiawan, "ORI DIY Sebut Ada Maladministrasi Perumusan Pergub 1/2021". *Republika.co.id*, 21 Oct 2021. Diakses dari <https://rejogja.republika.co.id/berita/r1bg51327/ori-diy-sebut-ada-maladministrasi-perumusan-pergub-12021.01/06/2024.16.03>

<sup>14</sup> Daffa Fakhri Maulana dan Sunarso, *Perjuangan Aktivis Gerakan Sosial...*, hlm. 139

<sup>15</sup> Antonio Putra, *Penerapan Omnibuslaw dalam Upaya Reformasi Regulasi*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 1, 2020, hlm. 6

Penelitian ini merupakan upaya untuk mencermati urgensi partisipasi Masyarakat dalam proses legislasi pembentukan Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021 melalui perspektif teori Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan *Siyasah Tasyri'iyah*. Asas Keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas yang menghendaki adanya keterlibatan publik, baik secara fisik maupun secara mental, terkait kebijakan yang diambil oleh para pemangku kepentingan. Keterlibatan publik itu, disamping dipandang sebagai suatu bagian dari proses demokratisasi, juga dimaksudkan sebagai upaya untuk memperkuat legitimasi agar peraturan perundangan yang dibentuk tersebut memiliki akar sosial yang kuat dalam Masyarakat. Sementara *siyasah tasyri'iyah* adalah sebuah perspektif hukum ketatanegaraan Islam yang menekankan analisisnya pada mekanisme kebijakan atau kewenangan penetapan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh Masyarakat berdasar atas ketentuan ajaran yang telah diturunkan oleh Allah SWT. Ketentuan ajaran Allah dalam penetapan hukum dalam Islam itu harus mengikuti prinsip asas-asas *tasyri'* (legislasi), yaitu Meniadakan Kepicikan, Berangsur-angsur dalam Menetapkan Hukum, Sejalan dengan Kemaslahatan Manusia dan Mewujudkan Keadilan yang Merata. Asas-asas inilah yang akan digunakan dalam melakukan analisis terhadap Proses Legislasi pembentukan Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah proses pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka sudah memenuhi syarat formil peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimana proses legislasi pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka ditinjau dari perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk menjelaskan proses legislasi pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka berdasarkan ketentuan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - b. Untuk menganalisis proses legislasi pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka ditinjau dari perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*?

## 2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan keilmuan Hukum Tata Negara, khususnya Hukum Tata Negara Islam (Siyasah) yang terkait dengan pentingnya penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah, pusat maupun daerah, dan Lembaga berwenang dalam pengambilan kebijakan regulasi yang terkait dengan pentingnya pelibatan publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Disamping itu, penelitian ini dimaksudkan dapat memberikan informasi atau bahan pemikiran kepada masyarakat agar menumbuhkan kesadaran terhadap pentingnya pemanfaatan hak partisipatif mereka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

### D. Telaah Pustaka

Penelitian tentang “Pergub DIY No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka” sudah dilakukan oleh sejumlah peneliti sebelumnya dalam beberapa fokus bahasan dan perspektif kajian. Diantaranya sebagai berikut:

*Pertama*, karya Antono Adhi Susanto (2021) berjudul “*Materi Muatan Peraturan Gubernur dan Kewenangan Pembentukan Peraturan Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021*”. Penelitian ini menyimpulkan bahwa dari aspek materi Pergub DIY 1/2021 secara substansi tidak dapat mengatur lebih lanjut dan memperluas pengatur pembatasan hak menyampaikan pendapat di muka dari UU

9/1998. Dari aspek kewenangan, Perda DIY Nomor 2 Tahun 2017, Keppres 63/2004 maupun UU 9/1998 tidak terdapat pendelegasian kewenangan kepada Gubernur untuk mengatur materi pembatasan hak menyampaikan pendapat di muka umum dalam bentuk Peraturan Gubernur, dengan kata lain Pergub No. 1 Tahun 2021 secara materi bukan merupakan pelaksanaan dari Peraturan Daerah maupun kuasa Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam rangka tertib hukum nasional dan mencegah terjadinya pengaturan tanpa kewenangan, perlu dilakukan tindakan pengawasan untuk melakukan pengujian terhadap Pergub No. 1 Tahun 2021 yang dapat dilakukan melalui beberapa cara, yaitu: Pertama, *executive review* oleh Menteri Dalam Negeri sebagai konsekuensi negara kesatuan dimana Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah; Kedua, legislatif review oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pelaksanaan *check and balances system*; dan Ketiga melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

*Kedua*, Takariadinda Diana Ethika dan Suswanto (2021) berjudul “*Kajian Yuridis Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2021 Dari Aspek Hak Asasi Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum*”. Penelitian ini menjelaskan bahwa secara yuridis formal Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021 ini sama sekali tidak melanggar UUD Negara RI 1945, Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999. Karena memang tidak ada pelanggaran terhadap hak masyarakat/warga negara untuk melakukan penyampaian pendapat di muka umum. Peraturan gubernur ini tidak melarang dilakukannya penyampaian pendapat di muka umum tetapi hanya

menentukan 5 lokasi vital (Malioboro, Istana Gedung Agung , Kraton Kasultanan Yogyakarta, Kraton Puro Pakualaman dan Kawasan Kotagede) yang tidak diperbolehkan digunakan sebagai lokasi penyampaian pendapat di muka umum atau unjuk rasa.

*Ketiga*, Skripsi Ahmad Bayhaki (2021) berjudul “*Analisis Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka*”. Temuan skripsi ini menjelaskan bahwa meskipun Peraturan Gubernur No.1 Tahun 2021 ini tidak secara total melarang warga yogya melakukan aksi penyampaian pendapat di semua lokasi, kenyataannya telah membatasi warga melakukan aksi penyampaian pendapat di titik-titik strategis Yogyakarta. Peraturan Gubernur tersebut menimbulkan sentiment atau penilaian bahwa pemerintah enggan dekat dengan rakyatnya. Ada beberapa pasal kontroversial dalam Peraturan gubernur tersebut yang perlu dilakukan pengkajian ulang.

*Keempat*, karya Daffa Fakhri Maulana dan Sunarso yang berjudul “*Perjuangan Aktivistis Gerakan Sosial Untuk Kebebasan Berpendapat (Studi Deskriptif Tentang Aktivistis Gerakan Sosial Dalam Menolak Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021 Nomor 1 Tahun 2021)*”. Penelitian ini menjabarkan bahwa Penerbitan Peraturan Gubernur DIY telah menimbulkan polemik bagi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Ketentuan dalam Pasal 5 Pergub tersebut menyebutkan bahwa penyampaian pendapat di muka umum dilaksanakan di ruang terbuka untuk umum di daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali di kawasan: Istana Negara

Gedung Agung; Keraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat; Keraton Kadipaten Pakualaman; Kotagede; dan Malioboro; dengan radius 500 meter dari pagar atau titik terluar. Kendati ketentuan tersebut merujuk pada UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum yang menyebutkan bahwa penyampaian pendapat di muka umum dilaksanakan di tempat-tempat terbuka untuk umum, kecuali di lingkungan istana kepresidenan, tempat ibadah, instalasi militer, rumah sakit, pelabuhan udara atau laut, stasiun kereta api, terminal angkutan darat, dan obyek-obyek vital nasional. Namun, kawasan-kawasan yang dilarang dalam pergub tersebut merupakan kawasan utama dalam menjalankan roda pemerintahan DIY yang seharusnya menjadi pengawasan masyarakat. Seperti misalnya Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DIY dan Kantor Gubernur DIY yang berada di kawasan Malioboro. Ketentuan lain dalam Pergub tersebut yang juga menimbulkan polemik, yakni pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam melakukan mediasi, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2), 10 ayat (3) huruf d, Pasal 11 ayat (2), Pasal 12 ayat (3) huruf d, dan Pasal 13 ayat (3) huruf d Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021. Ketentuan ini tentu dapat diartikan sebagai upaya pelibatan militer dalam urusan sipil dan bertentangan dengan semangat reformasi. Berdasarkan analisis yang dilakukan dalam penelitian ini menyimpulkan bahwa Pergub tersebut berpotensi menjadi alat legitimasi dan dalih aparat untuk menggeser lokasi aksi unjuk rasa, sehingga dengan demikian melanggar prinsip demokrasi dan hak atas kemerdekaan berpendapat yang telah dijamin di dalam UUD NRI 1945 Pasal 28E ayat (2) dan Ayat (3) serta UU No 9 Tahun 1998, Sehingga peraturan yang demikian

dikhawatirkan dapat bermasalah bagi demokrasi dan HAM.

*Kelima*, skripsi Zainul Muttaqin (2023) berjudul “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka. Skripsi ini menyimpulkan bahwa Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 1 Tahun 2021 dalam pembentukannya tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang membuktikan pemerintah DIY telah melakukan maladministrasi. Dalam pembentukan Pergub tersebut, Pemerintah DIY terkesan otoriter, Hal ini dibuktikan tidak tersedianya partisipasi Masyarakat sehingga peraturan ini menunjukkan sangat tergantung pada keinginan pemerintah. Ketiadaan partisipasi Masyarakat menunjukkan peraturan tersebut bertentangan dengan Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang pembentukan Produk Hukum Daerah dan Perda DIY NO. 2 Tahun 2019 tentang Tata cara pembentukan Produk Hukum Daerah.

*Keenam*, Tesis Kamarudin Souwakil berjudul “Pengendalian Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka Di Daerah Istimewa Yogyakarta”. Tesis ini menyatakan bahwa munculnya Pergub Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka di Daerah Istimewa Yogyakarta. tidak bertentangan dengan UUD Negara RI 1945, Undangundang Nomor 9 Tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999. Peraturan gubernur ini tidak melarang dilakukannya penyampaian pendapat di muka umum tetapi hanya menentukan 5 lokasi yang merupakan objek vital seperti

Malioboro, Istana Gedung Agung, Kraton Kasultanan Yogyakarta, Kraton Puro Pakualaman dan Kawasan Kotagede. Implementasi Pergub Nomor 1 Tahun 2021 masih belum maksimal dalam hal penegakan hukum hal itu dapat dilihat dari masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh kelompok masyarakat dalam melakukan penyampaian pendapat dimuka umum pada lima objek vital yang tercantum dalam Pergub tersebut.

Mencermati keseluruhan hasil penelitian sebelumnya di atas, pada umumnya para peneliti memfokuskan penelitiannya terhadap permasalahan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka. Menurut para peneliti, sebagaimana disebutkan di atas, pada umumnya memandang bahwa Peraturan Gubernur No. 1 Tahun 2021 cenderung berpotensi melanggar prinsip demokrasi dan hak atas kemerdekaan berpendapat yang telah dijamin di dalam UUD NRI 1945 Pasal 28E ayat (2) dan Ayat (3) serta UU No 9 Tahun 1998. Selain itu, proses pembentukan Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021 telah terjadi maladministrasi karena dalam proses penyusunan dan penetapannya cenderung tidak melibatkan partisipasi Masyarakat sebagai implikasi asas keterbukaan, sehingga legalitasnya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tentang kedaulatan berada di tangan rakyat, asas kepentingan umum dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta asas partisipatif dalam Pasal 4 huruf f UndangUndang RI Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Lebih dari itu, juga bertentangan dengan

asas keterbukaan dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) yang merupakan acuan pokok pembentukan keseluruhan bentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan fokus permasalahan penelitian yang sama, perbedaan penelitian ini dengan penelitian di atas terletak pada perbedaan perspektif yang digunakan. Penelitian sebelumnya menekankan pembahasannya pada perspektif HAM dan prinsip demokrasi, sementara penelitian ini lebih menekankan pada kajian perspektif Asas Keterbukaan dalam proses legislasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan analisis *Siyasah Tasyri'iyah*.

## **E. Kerangka Teori**

### **1. Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, Asas keterbukaan memiliki peran dan fungsi sangat penting bagi lahirnya suatu produk hukum yang berwatak responsif.<sup>17</sup> Pada bagian penjelasan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya Pasal 5 huruf g, dinyatakan bahwa “dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.<sup>18</sup> Dari penjelasan ini menunjukkan bahwa makna dari asas keterbukaan itu sesungguhnya mensyaratkan adanya transparansi dan keterbukaan kepada seluruh lapisan Masyarakat dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian lain, Asas keterbukaan itu merupakan 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.<sup>19</sup>

Dari bunyi penjelasan makna asas keterbukaan di atas, selanjutnya dapat diformulasikan bahwa kriteria sebuah peraturan perundang-undangan untuk dapat dibuktikan memenuhi ketentuan asas keterbukaan, apabila dalam proses

---

<sup>17</sup> Iwan Sulitiyo, “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. 197.

<sup>18</sup> Penjelasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>19</sup> Mohamad Roky Huzaeni 1, Wildan Rofikil Anwar. (2021). Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 3 No.2, hlm. 215.

pembentukannya menerapkan 2 prinsip pokok, yaitu transparansi dan partisipasi. Transparansi dipahami sebagai akses kepada setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan dari proses penyusunan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan serta pengendalian. Dalam hal ini, transparansi merupakan keterbukaan informasi oleh jajaran pemerintahan yang dapat diakses oleh Masyarakat. Keterbukaan informasi tersebut memberi ruang kepada masyarakat untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terkait kinerja pemerintahan. Keterbukaan informasi publik sejatinya merupakan bentuk transparansi yang berimplikasi pada kemampuan pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.<sup>20</sup> Sementara partisipasi, pada dasarnya, merupakan jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara serta mengakses kebijakan publik secara bebas dan terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat dalam bentuk demokrasi partisipatoris.<sup>21</sup> Dalam hal ini, partisipasi publik dalam pemerintahan merupakan perwujudan dari hak asasi manusia. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan juga merupakan perwujudan dari informasi publik yang terbuka. Informasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang diperoleh secara terbuka merupakan bagian dari jaminan hak asasi manusia yang secara konstitusional harus diakui, dilindungi dan dipenuhi dalam

---

<sup>20</sup> Maya Septiani, "Strategi Mewujudkan Transparansi dan Partisipasi dalam Pelayanan Publik". Diakses dari <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--strategi-mewujudkan-transparansi-dan-partisipasi-dalam-pelayanan-publik>, 24.05/2024

<sup>21</sup> Joko Riskiyono, "Partisipasi dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan". *Aspirasi Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Vol. 6, No. 2, (2015), hlm. 162

negara hukum.<sup>22</sup>

Upaya untuk menjelaskan detail penerapan asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Gubernur No. 1 Tahun 2021, kedua prinsip transparansi dan partisipasi ini akan menjadi kerangka acuan dalam analisis Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021.

## 2. *Siyasah Tasyri'iyah*

Dalam kajian Fikih Siyasah (politik hukum Islam), legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan diidentifikasi sebagai *al-Sulthah al-Tasyri'iyah*, yakni kekuasaan pemerintah Islam dalam merancang serta menetapkan hukum. Hal ini menegaskan bahwa *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* (legislatif) beserta dengan *al-sulthah al-qadha iyah* (yudikatif) dan *al-sulthah altanfidzhiyah* (eksekutif) merupakan aspek penting dalam struktur pemerintahan Islam. Dalam konteks ini, *al-Sulthah al-Tasyri'iyah* mencerminkan wewenang atau kekuasaan pemerintah Islam dalam menetapkan aturan hukum sesuai dengan ajaran yang ditetapkan oleh Allah SWT untuk dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan.<sup>23</sup> Anggota badan legislatif terdiri dari mujtahid, mufti (ahli fatwa), dan para ahli di berbagai bidang profesi.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Arfiani, dkk., "Urgensi Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Pagaruyuang Law Journal*, Volume 6, No, 2, Januari 2023, hlm. 219

<sup>23</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Sivasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Persada, 2011). hlm 62

<sup>24</sup> Saputri, Hesti Julianti, et al. "Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pemberhentian Perangkat Nagari Oleh Wali Nagari Di Nagari Barulak Berdasarkan Perda Kabupaten Tanah Datar No 5 Tahun 2018." *Jisrah: Jurnal Integrasi Ilmu Syariah* 4.1(April 2023)

Dalam agama Islam, kekuasaan menetapkan suatu hukum merupakan wewenang mutlak Allah SWT. Namun dalam pembentukan hukum, lembaga *tasyri'* memiliki kewenangan untuk membuat suatu produk hukum yang diberlakukan kepada masyarakat berdasarkan dengan ajaran Islam. Oleh sebab itu, *syiasah tasyri'iyah* sebagai politik legislasi Islam harus berpegang teguh dalam ajaran Islam sebagai pedoman dalam melakukan suatu pembentukan peraturan Gubernur.<sup>25</sup> Allah telah menetapkan melalui prinsip-prinsip hukum Islam yang mencakup Penghapusan Keterbatasan, Progresif dalam Membentuk Hukum, Keselarasan dengan Kesejahteraan Manusia, dan Pembentukan Keadilan yang Adil. Prinsip-prinsip ini akan menjadi dasar dalam mengevaluasi Proses Pembentukan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini merupakan penelitian pustaka (*library research*), yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan mengkaji bahan-bahan pustaka yang ada dan relevan dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian pustaka ini, perolehan datanya bersumber dari sejumlah buku, jurnal, maupun jenis literatur tertulis lainnya yang berkaitan dengan tema penelitian.

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif-analisis, yaitu penguraian secara teratur

---

<sup>25</sup> Zainudin, *Proses Legislasi Pembentukan Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Syiasah Tasri'iyah*, Yogyakarta, UIN SUKA, 2021, hlm. 11

seluruh konsep yang ada relevansinya dengan penelitian yang dibahas. Selanjutnya data yang telah terkumpul disusun dan dianalisis guna mendapatkan penjelasan yang komprehensif. Penelitian ini mendeskripsikan dan menelaah permasalahan penerapan Asas keterbukaan dalam proses legislasi pembentukan Peraturan Gubernur DIY No 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka dengan menggunakan perspektif *Siyasah Tasyri'iyah*.

### 3. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang digunakan adalah yuridis-normatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka. Dalam penelitian ini bahan-bahan pustaka tersebut berupa buku, jurnal, maupun peraturan perundang-undangan serta jenis literatur tertulis lainnya yang berkaitan dengan tema penelitian, yaitu Asas keterbukaan dalam pembentukan Peraturan Gubernur DIY No. 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan atau literatur. Data diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, mengkaji dan menganalisis data, baik dari data primer maupun sekunder.

### 5. Sumber Data

Sumber data dari penelitian ini adalah sumber data sekunder yang berupa

bahan primer, sekunder dan tersier:

- a. Bahan primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan data utama yang meliputi peraturan perundang-undangan, seperti UUD 1945, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Gubernur DIY No. 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka serta catatan resmi atau risalah yang terkait dengan penelitian ini.
  - b. Bahan Sekunder, yakni bahan hukum yang dapat membantu menjelaskan bahan primer, berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi seperti buku-buku, jurnal, artikel dan skripsi.
  - c. Bahan Tersier, yakni bahan lain yang di luar keilmuan hukum untuk membantu peneliti mendapatkan wawasan pengetahuan, seperti kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, berita, atau catatan perkuliahan.
6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua tahap yaitu, *pertama* mengidentifikasi data secara sistematis dengan membuat klasifikasi bahan-bahan hukum tertulis, yakni peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Asas Keterbukaan dalam pembentukan peraturan Gubernur No. 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka, untuk kemudian diinterpretasi dan dianalisis sesuai permasalahan dengan berdasarkan kerangka teori *Siyasah Tasyri'iyah*. *Kedua*

Penyusunan dan penyederhanaan data berdasarkan hasil pengkajian dengan menentukan hal-hal pokok, sehingga, diperoleh data yang sesuai dengan objek penelitian secara jelas untuk kemudian dapat disusun dalam kesimpulan.

## **G. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan dalam skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub-bab dengan rincian sebagai berikut:

Bab pertama adalah bagian dari pendahuluan yang berisi sub-bab bahasan berupa: *Latar belakang* masalah yang memuat berbagai alasan dari masalah yang diteliti. *Rumusan* masalah yang merupakan penegasan terhadap materi dalam latar belakang. *Tujuan dan kegunaan penelitian*, berisi tujuan dan kegunaan dari penelitian. *Telaah pustaka* berisi mengenai penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dan bersinggungan dengan penelitian ini. *Kerangka teori*, memaparkan kerangka berfikir yang akan digunakan dalam menganalisis masalah. *Metodologi penelitian* berisi penjelasan terkait jenis, sifat, pendekatan, dan teknik pengumpulan data, serta analisis data yang telah dan akan dikumpulkan. Terakhir *Sistematika pembahasan* yang berisi penyajian sistematika dalam penulisan penelitian skripsi ini,.

Bab kedua, berisi gambaran teoritis mengenai konsep Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan dan perspektif Siyash Tasyri'iyah. Terdapat juga sub-bab yang akan memperjelas secara detail agar mempermudah sebagai pisau analisis untuk bab selanjutnya.

Bab ketiga, berisi penjelasan berkaitan dengan dasar hukum Peraturan Gubernur DIY No. 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian

Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka beserta proses pembentukannya menurut ketentuan asas keterbukaan dalam Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bab keempat merupakan pembahasan penulis mengenai analisis Proses Pemebentyukan Peraturan Gubernur DIY No. 1 Tahun 2021 Tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat Di Muka Umum Pada Ruang Terbuka dilihat dari perspektif asas terbuka dan siyasah tasyri'iyah.

Bab kelima, berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran Kesimpulan merupakan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam rumusan masalah. Sedangkan saran merupakan tanggapan penulis terkait hasil penelitian.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Bertolak dari permasalahan penelitian sebagaimana dirumuskan sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jika dilihat dari substansi materi dan hirarki perundang-undangan, ketentuan pasal 5 ini tidak menyalahi ketentuan UUD 1945, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, karena memang sama sekali tidak ada penegasan larangan untuk menyampaikan pendapat atau unjuk rasa di muka umum kepada anggota masyarakat atau siapa pun juga yang ingin menyampaikan aspirasinya, asalkan tidak dilakukan di 5 lokasi yang dikecualikan dalam peraturan gubernur tersebut. Bagi sebagian kalangan Masyarakat, permasalahan sebenarnya adalah Kawasan Malioboro itu adalah sentra pemerintahan dimana kantor DPRD dan Pemerintah Daerah DIY itu berada, bukan sekedar kawasan pariwisata atau perekonomian. Aksi unjuk rasa untuk menyampaikan aspirasi rakyat dalam rangka meminta pertanggungjawaban pemerintah dan wakil rayat selama ini memang sering dilakukan di Kawasan itu. Jika kawasan itu dibatasi atau dilarang, maka penyampaian pendapat di ruang publik menjadi terhambat, dan itu artinya penyaluran aspirasi hak-hak demokrasi rakyat dalam berbangsa dan bernegara menjadi tersumbat. Kawasan Malioboro disadari memang merupakan kawasan

vital yang harus diamankan untuk pengembangan pariwisata dan perekonomian bagi kemajuan kesejahteraan Masyarakat, tetapi tidak harus mengorbankan hak demokrasi rakyat untuk menyampaikan pendapat dan kritik kepada pemerintah dan wakil rakyat yang berkantor di lokasi tersebut. Berbeda halnya jika kantor DPRD dan Pemerintah Daerah DIY direlokasi ke tempat lain yang tidak dilarang untuk menyampaikan aspirasi dan pendapat di muka umum. Jangan sampai muncul kesan bahwa keberadaan Peraturan Gubernur ini yang melarang penyampaian pendapat atau unjuk rasa di Kawasan Malioboro, seolah-olah hanya bertujuan untuk mengamankan Kantor DPRD dan Pemerintah Daerah DIY dari kebisingan dan kegaduhan unjuk rasa para demonstran. Tapi, permasalahan lain yang paling mendapat sorotan adalah aspek formil dan prosedural pembentukannya. Proses pembentukan Pergub ini ditengarai tidak transparan dan tidak melibatkan partisipasi publik. Padahal, masyarakat memiliki hak untuk dilibatkan, dan penyampaian pendapat dilindungi oleh undang-undang. Persoalan transparansi dan partisipasi masyarakat sebagai manifestasi asas keterbukaan dalam proses pembentukan Undang-Undang, sesungguhnya, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta aturan turunannya. Apabila merujuk pada ketentuan itu, publik sesungguhnya sudah diberikan ruang untuk berpartisipasi, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 9, yaitu “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Namun, terkadang hak

Masyarakat ini untuk terlibat dan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seringkali mengalami hambatan tanpa alasan yang jelas.

2. Adapun dari sisi perspektif siyasah tasyri'iyah, Jika dilihat dari tujuan yang melatari pembentukan Peraturan Gubernur ini, tampak jelas sudah mengisyaratkan kesesuaiannya dengan asas Menghadirkan Kemaslahatan Manusia dalam prinsip *Siyasah Tasyri'iyah*. Demikian pula, jika dilihat dari substansi pasal-pasal nya maka dapat dikatakan bahwa Peraturan Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021 esensinya sudah mencerminkan prinsip Mewujudkan Keadilan yang Merata. Di sepanjang pasal-pasal nya tidak ditemukan uraian, rumusan, pilihan kata atau istilah yang mengarah pada diskriminasi ras, golongan dan agama. Namun, dari sisi penerapan asas Meniadakan Kesulitan dan Kesempitan serta Berangsur-angsur dalam Mentapkan Hukum, Peraturan Gubernur ini dipandang belum optimal, karena proses pembentukannya dianggap terlalu “cepat dan tiba-tiba ada” sehingga cenderung tidak transparan dan melibatkan partisipasi publik.

#### **B. Saran**

1. Pemerintah harus adil dan terbuka dalam pembuatan peraturan gubernur agar dapat lebih transparan dan melibatkan partisipasi Masyarakat.
2. Perlu ada revisi terhadap Peraturan Gubernur ini secara terbuka menghadirkan para akademisi, masyarakat dan elemen-elemen lain. Untuk mengkaji dan menganalisis berbagai aspek menurut ketentuan peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan kemufakatan Bersama sehingga berdayaguna dan berhasil guna.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. AL-QUR'AN/TAFSIR AL-QUR'AN

Departemen Agama RI, Al-Qura'an Tajwid dan Terjemahan, (Bandung: CV Penerbit Diponegoro

### B. HADIS

Imam Nawawi, *Syarah Ringkas Riyadhus Salihin*. Jakarta: Pustaka As-sunnah, 2013

### C. FIKIH/USHUL FIKIH/ HUKUM ISLAM

Amir, Syariffudin. *Ushul Fiqh*, cet I Jilid II, Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

Fathurrahman, Oman. *Fiqh Usul Fiqh*. Yogyakarta: Lembaga Studi Filsafat Islam, 1994

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Gaya Media Persada, 2001

Jamaludin, Syakir. *Kuliah Fiqh Ibadah*. Yogyakarta: LPPI UMY, 2015

Khallaf, Abdul Wahab, *Sejarah Legislasi Islam: Perkembangan Hukum Islam*. Surabaya: Al-Ikhlash, 1994

### D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangann

Keputusan Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor KM.70/UM.001/MP/2016 tentang Penetapan Obyek Vital Nasional di Sektor Pariwisata.

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013  
Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah  
Istimewa Yogyakarta.

Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan  
Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka

Peraturan Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksasnaan Undang-  
Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan  
Perundang-undangan

Peraturan Dewan Perwakilan rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

#### **E. BUKU**

Abdurrahman Taj. *al-siyāsah Syar'iyyah wa al-Islam*, (Mesir: Mathba'ah Dar al-  
Ta'lif, 1993).

Fadhallah, R.A. *Wawancara*. Jakarta: UNJ Press, 2021.

Hermawan, Sigit. dan Amirullah. *Metode Penelitian Bisnis Pendekatan kuantitatif  
dan Kualitatif*. Malang: Media Nusa Creatif, 2016.

Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-  
Co, 1992

Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, Jakarta: CV Eka Jaya, 2005),

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

Monografi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1975, (Yogyakarta: Biro Statistika  
Daerah Istimewa Yogyakarta, 1975),

Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, “Sejarah Pemerintahan Daerah  
Istimewa Yogyakarta”, (Yogyakarta: Biro Tata Pemerintahan  
Setda DIY, 2017)

Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*.  
Bandung: Mandar Maju, 1998

Ramdhan. Muhammad. *Metode Penelitian*. Surabaya: Cipta Media Nusantara,  
2021.

Rini, Hapsari Puspita dan Vidya Nindhita. *Observasi: Teori dan Praktek Dalam Bidang Psikologi*. Pasuruan: CV Basya Media Utama, 2022.

Salim, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.

Siswanto. Aries Victorianus. *Strategi dan Langkah-Langkah Penelitian*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2010

Syafe'i, Rachmat. *Ilmu Ushul Fiqh*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.

Syakir Jamaludin, *Kuliah Fiqh Ibadah* (Yogyakarta: LPPI UMY, 2015).

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

## F. JURNAL

Arfiani, dkk., "Urgensi Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Pagaruyuang Law Journal*, Volume 6, No, 2, Januari 2023

Alivia, Dianora "Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia", *Rechtidee* Vol. 14, No. 2, 2019

Andriani, Heni. "Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang". *UNES Journal of Swara Justisia*, Volume 7, Issue 1, April 2023, hlm. 307

Fauzi, Achmad. "Otonomi Daerah dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik". *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 16, No.1, 2019

Firdaus, Fahmi Ramadhan. "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 3, (2020)

Huzaeni 1, Mohamad Roky dan Wildan Rofikil Anwar. Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 3 No.2, 2021

Maulana, Daffa Fakhri dan Sunarso, *Perjuangan Aktivis Gerakan Sosial Untuk*

*Kebebasan Berpendapat (Studi Deskriptif Tentang Aktivis Gerakan Sosial Dalam Menolak Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021). Jurnal Agora, Scientific Journal of Pancasila and Civic Education, Universitas Negeri Yogyakarta, Vol. 11, No. 2, 2022*

Putra, Antonio. *Penerapan Omnibuslaw dalam Upaya Reformasi Regulasi. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17, No. 1, 2020*

Riskiyono, Joko. "Partisipasi dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan". *Aspirasi Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Vol. 6, No. 2, 2015*

Saputri, Hesti Julianti, et al. "Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pemberhentian Perangkat Nagari Oleh Wali Nagari Di Nagari Barulak Berdasarkan Perda Kabupaten Tanah Datar No 5 Tahun 2018." *Jisrah: Jurnal Integrasi Ilmu Syariah 4.1*(April 2023)

Sulitiyo, Iwan. "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal". *Jurnal Daulat Hukum, Vol. 1, No. 1, Maret 2018*

#### **G. SKRIPSI/TESIS**

Kukuh Prasetyo, "Perspektif Siyasah Tasri'iyah Terhadap Kebebasan Berpendapat dan *Hate Speech* di Indonesia". *Tesis. Universitas Islam Negeri Sunan kalijaga. Yogyakarta, 2023*

Weni Wahyuni, "Kebijakan Pemerintah dalam Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 tentang Tenaga Kerja Asing Perspektif Siyasah Tasyri-iyah". *Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan kalijaga Yogyakarta (2019)*

Zainudin, *Proses Legislasi Pembentukan Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Syiasah Tasri'iyah, Yogyakarta, UIN SUKA, 2021*

#### **H. LAIN-LAIN**

Ardhike Indah, "ARDY Nilai Proses Perancangan Pergub No 1 Tahun 2021 Tidak Melibatkan Masyarakat". [TribunJogja.com, Diakses dari https://jogja.tribunnews.com/2021/01/19/ardy-nilai-proses-perancangan-pergub-no-1-tahun-2021-tidak-melibatka-03/06/2024n-masyarakat.](https://jogja.tribunnews.com/2021/01/19/ardy-nilai-proses-perancangan-pergub-no-1-tahun-2021-tidak-melibatka-03/06/2024n-masyarakat)

Biro Tata Pemerinatahan DIY, *Buku Sejarah Pemerintahan DIY. Diakses dari*

[https://www.google.com/search?q=Buku+sistem+pemerintahan+DIY&rlz=1C1KNTJ\\_enID1043ID1043&oq=Buku+sistem+pemerintahan+DIY&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAlQIRigAdIBCjMyMTcyajBqMTWoAgiwAgE&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Buku+sistem+pemerintahan+DIY&rlz=1C1KNTJ_enID1043ID1043&oq=Buku+sistem+pemerintahan+DIY&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAlQIRigAdIBCjMyMTcyajBqMTWoAgiwAgE&sourceid=chrome&ie=UTF-8). 31/05/2024

Elvinda FS, “Aliansi Rakyat Bergerak Tuntut Pemerintah Cabut Pergub DIY No. 1 Tahun 2021”, Balairung Press, 2021. Diakses dari <https://www.balairungpress.com/2021/10/aliansi-rakyat-bergerak-tuntut-pemerintah-cabut-pergub-diy-no-1-tahun-2021/>, tanggal 26/05/2024

Fahmi Ramadhan Firdaus, Di Tahap Mana Publik Bisa Berpartisipasi dalam Pembentukan UU?. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/di-tahap-mana-publik-bisa-berpartisipasi-dalam-pembentukan-uu--lt5fa11a34d604b/>, 27/05/2024

Galih Priatmojo, “Soroti Pergub Larangan Demo di Malioboro, Ini Catatan Kritis FH UGM”. *SuaraJogja.id*, 17 Februari 2021. Diakses dari <https://jogja.suara.com/read/2021/02/17/115500/soroti-pergub-larangan-demo-di-malioboro-ini-catatan-kritis-fh-ugm>, 03/06/2024

Maya Septiani, “Strategi Mewujudkan Transparansi dan Partisipasi dalam Pelayanan Publik”. Diakses dari <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--strategi-mewujudkan-transparansi-dan-partisipasi-dalam-pelayanan-publik>, 24.05/2024

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, “Pemda DIY Kembali Evaluasi Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021”. *jogjaprov.go.id*, 03/11/2021. Diakses dari <https://jogjaprov.go.id/berita/pemda-diy-kembali-evaluasi-pergub-diy-nomor-1-tahun-2021>, 03/06/2021

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, “Sejarah”. Diakses dari <https://jogjaprov.go.id/profil/3-sejarah>, diakses pada tanggal 18 Maret 2024

Silvy Dian Setiawan, “ORI DIY Sebut Ada Maladministrasi Perumusan Pergub 1/2021”. *Republika.co.id*, 21 Oct 2021. Diakses dari <https://rejogja.republika.co.id/berita/r1bg51327/ori-diy-sebut-ada-maladministrasi-perumusan-pergub-12021>. 01/06/2024, 16.03

Takariadinda Diana Ethika dan Suswoto, “Kajian Yuridis Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2021 Dari Aspek Hak Asasi Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di muka Umum”. *Prosiding Desiminasi Hasil Penelitian*, hlm, 243-244. Diakses dari

<https://www.google.com/search?q=Kajian+Yuridis+Peraturan+Gubernur++Daerah+Istimewa+Yogyakarta+%0D%0ANomor+1+Tahun+2021, 03/06/2024>

Wijaya Kusuma dan Teuku Muhammad Valdy Arief, “Ombudsman Sebut Ada Malaadministrasi Larangan Demo di Malioboro” *Kompas.com* - 21/10/2021, 18:41 WIB. Diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2021/10/21/184136978/ombudsman-sebut-ada-malaadministrasi-larangan-demo-di-malioboro?page=all>. 01/06/2024.

Yuwantoro Winduadjie, “Tanggapan Pemda DIY Terkait Permintaan Komnas HAM untuk Beri Penjelasan Aturan Pembatasan Demo, Tribun News, 8 Juni 2021, diakses dari <https://jogja.tribunnews.com/2021/06/08/tanggapan-pemda-diyterkait-permintaan-komnas-ham-untuk-beri-penjelasan-aturan-pembatasan-demo>, 26/05/2024,19.15

Yustina Setiarunu, “Ombudsman RI DIY terima Laporan Aliansi Rakyat Untuk Demokrasi Yogyakarta”. *Ombudsman RI*, 30/01/2021. Duakses dari [https://www.google.com/search?q=Ombudsman+RI+DIY+terima+Laporan+Aliansi+Rakyat+Untuk+Demokrasi+Yogyakarta&sc\\_esv=2a9a82c62e9e371c&scs\\_upv=1&sxsrf=ADLYWIILS3g9.02/062024](https://www.google.com/search?q=Ombudsman+RI+DIY+terima+Laporan+Aliansi+Rakyat+Untuk+Demokrasi+Yogyakarta&sc_esv=2a9a82c62e9e371c&scs_upv=1&sxsrf=ADLYWIILS3g9.02/062024)

<https://quran.ksu.edu.sa/tafseer/tabary/sura6-aya57.html>, 11/08/24.17.50

<https://www.hukumonline.com/berita/a/asas-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-lt6524d523a4d8e/?page=2#!>, 25/05/2024

<https://www.hukumonline.com/berita/a/asas-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-lt6524d523a4d8e/?page=2#!>, 25/05/2024

<https://dpad.jogjaprovo.go.id/article/news/viewww/sejarah-singkat-daerah-istimewa-yogyakarta-1482>, 01/06/2024

<https://kumparan.com/kumparannews/ombudsman-temukan-malaadministrasi-di-pergub-diy-soal-larangan-demo-di-malioboro-1w1WTztP4IE/full>, 02/06/2023.13.17