

**KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005
TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL
PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008
TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : NURMALITA AYUNINGTYAS

NO.POKOK MHS. : 12912080

BKU : HTN/HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2014

**KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005
TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL PASCA
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008 TENTANG
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK**

TESIS



OLEH :

Nama Mhs. : **NURMALITA AYUNINGTYAS,S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912080**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/ Tesis dan dinyatakan LULUS
pada hari Sabtu, 1 Maret 2014**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
2014**



**KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005
TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL PASCA
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN
INFORMASI PUBLIK**

Oleh :

Nama Mhs. : **Nurmalita Ayuningtyas, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912080**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/ Tesis**

Pembimbing 1

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta,

1/ Maret 2014

Pembimbing 2

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta,

01 Maret 2014

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Nurmalita Ayuningtyas, S.H., M.Hum.



**KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005
TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL PASCA
BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN
INFORMASI PUBLIK**

Oleh :

Nama Mhs. : Nurmalita Ayuningtyas, S.H.
No. Pokok Mhs. : 12912080
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/ Tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 1 Maret 2014

Pembimbing 1

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 1 Maret 2014

Pembimbing 2

Zairin Harahap, S.H., M.Si.

Yogyakarta, 01 Maret 2014

Anggota Penguji

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 1 Maret 2014

Mengetahui
Ketua Program Pas Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Huda, S.H., M.Hum.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahman nirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Nurmalita Ayuningtyas

No. Mhs. : 12912080

adalah benar-benar mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis/ Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*'
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pemyataan ini saya buat dengan sebenar-benamanya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada tanggal : 2 Maret 2014

Yang membuat Pernyataan



Nurmalita Ayuningtyas

MOTTO

- ❖ Niscaya Allah akan meninggikan beberapa derajat orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. (Qur'an Al Mujadalah 11)
- ❖ Hai orang-orang yang beriman, Jadikanlah sabar dan shalatmu Sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar (Al-Baqarah: 153)
- ❖ Tuntutlah ilmu dan belajarlah (untuk ilmu) ketenangan dan kehormatan diri, dan bersikaplah rendah hati kepada orang yang mengajar kamu. (HR. Ath-Thabrani).

PERSEMBAHAN



Tesis ini kupersembahkan kepada:

Ayahaku Tercinta (Alm) H. Khairuddin Harahap,

Ibukku Tercinta Nunik E. Sriyatni,

Kakakku Tersayang Anwar Rasyid Harahap, dan

Almamater Tercinta Universitas Islam Indonesia.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur alhamdulillah atas kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat, taufik, hidayah serta bimbingan dan kehendak-Nya, tesis ini pada akhirnya dapat terselesaikan. Sholawat serta salam selalu senantiasa kita haturkan kepada Nabi besar kita Muhammad SAW sang pemimpin sejati dan suri tauladan terbaik. Penulis mengucapkan rasa syukur yang tak terkira, karena atas kehendak Allah SWT, upaya dan do'anya telah dilakukan dan Allah telah menentukan hasilnya dengan Maha Bijak-Nya. Dengan segala penuh ketulusan, rasa hormat dan kerendahan hati penulis menghaturkan rasa penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada kepada berbagai pihak yang telah membantu dan mendukung penulis selama mengikuti pendidikan sampai penyelesaian tesis ini.

Walau tidak semuanya dapat kami sebutkan, namun secara khusus dan tulus ucapan terima kasih itu penulis didedikasikan kepada:

1. Allah SWT yang telah memberi hamba nikmat dan tepat hamba mengadu keluh kesah. Tesis ini tidak akan selesai tanpa ada kehendak dan kuasa-Mu.

2. Kedua orang tua penulis yang mendidik, memberikan pelajaran hidup yang sangat berharga, memberikan kasih sayang serta doa yang mengiringi anak-anaknya tanpa henti untuk menuju kesuksesan.
3. Kakak penulis, yang telah memberikan dukungan untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
4. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid M.Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
5. Ibu Dr. Ni'Matul Huda, S.H.,M.Hum., Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
6. Bapak Dr. Saifudin S.H.,M.Hum. dan Bapak Zairin Harahap, S.H.,M.Si.selaku Dosen Pembimbing, yang telah meluangkan banyak waktu dan sabar dalam memberikan bimbingan dan mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir ini, serta terimakasih atas nasehat-nasehat yang sangat berharga yang bapak berikan.
7. Segenap Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Unversitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmunya kepada penulis melalui proses belajar mengajar dalam berbagai mata kuliah.
8. Seluruh Civitas Akademika Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.
9. Seluruh pihak yang telah membantu penulis baik dalam menempuh studi Pascasarjana maupun dalam penulisan tesis ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu banyak diucapkan terima kasih.

Tiada kemampuan penulis untuk membalas semua bantuan dan pertolongan yang diberikan, selain untaian doa dan harapan kiranya uluran tangan yang tulus dari bapak/ ibu dan saudara/ saudari, semoga mendapat balasan pahala dari Allah SWT. A'miin ya rabbal a'lamin. Semoga tesis ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan dari pihak-pihak yang berkepentingan dan penulis sendiri, untuk dapat menyelesaikan tesis yang penulis sadari masih banyak kekurangan ini tidak akan ada hasilnya tanpa usaha dan doa dari para pihak. Menyadari kekurangan yang ada dalam tesis ini, penulis sangat menghargai masukan dan koreksi yang konstrutif demi penyempurnaan tesis ini.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 2 Maret 2014

Penulis

Nurmalita Ayuningtyas Harahap

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA ILMIAH.....	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian	6
E. Orisinalitas Penelitian.....	7
F. Kerangka Pemikiran Teori	7
G. Metode Penelitian.....	18
BAB II : PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK DI INDONESIA	
A. Norma Hukum dan Macam-Macam Produk Hukum	22

A.1. Pengertian dan Sifat Norma Hukum	22
A.2. Keputusan dan Peraturan	34
A.3. Macam-Macam Produk Hukum	50
B. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Perundang-undangan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	62
B.1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan.....	62
B.2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	71
B.3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Pusat dan Daerah	84
B.4. Asas-Asas dan Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik	104
B.5. Jenis-Jenis Peraturan Perundang-undangan	132
B.5.1 Undang-Undang sebagai Peraturan Perundang- Undang di Tingkat Pusat.....	132
C. Materi Muatan Peraturan Daerah	167

BAB.III : PENGUJIAN NORMA HUKUM DAN KEWENANGAN PENGUJIAN

PERATURAN DAERAH

A. Hierarki Norma Hukum	191
B. Pengujian Norma Hukum	210
C. Pengujian Peraturan Daerah	232
C.1.. <i>Judicial Review</i>	233

C.2. <i>Political Review/ Legislative Review</i>	237
C.3. <i>Administrative Review</i>	242
BAB IV : KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK	
A. Penyajian Data.....	251
B. Analisi Keabsahan Perda No. 7 Tahun 2005 Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Ditinjau dari Teori Hierarki.....	270
C. Implikasi hukum terhadap Perda No.7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008.....	286
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	293
B. Saran.....	294
DAFTAR PUSTAKA	296
LAMPIRAN	

ABSTRAK

Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Keabsahan suatu Perda dilihat dari segi formil dan materiil, yaitu pada materi muatan dalam Perda tersebut, dalam melihat keabsahan tersebut, maka juga terkait dengan suatu Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut hierarki peraturan perundang-undangan, maka kedudukan Perda berada di bawah undang-undang. Sesuai dengan teori hierarki, menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi atau sesuai dengan asas *lex superiori derogate lex inferiori*. Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, keduanya mengatur tentang transparansi publik, namun substansi pada Perda banyak yang bertentangan atau tidak sinkron dan sesuai dengan undang-undang, dikarenakan Perda ini lahir terlebih dahulu daripada undang-undang. Padahal sah atau tidaknya suatu Perda dinilai dari bagaimana tata cara atau prosedur kewenangan yang dari segi formil dan isi atau substansinya dari segi materiilnya yang dapat mengacu pada materi muatannya. Dimana dalam segi materiil, isi atau substansinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

DAFTAR TABEL

TABEL 2.1. PERBEDAAN KEPUTUSAN DAN PERATURAN.....	50
TABEL 2.2. PERBEDAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011.....	77
TABEL 2.3. PERBEDAAN ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM UU NO. 10 TAHUN 2004 DAN UU NO. 12 TAHUN 2011.....	120
TABEL.2.4. JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TINGKAT PUSAT MENURUT UUD 1945 DAN UU NO. 12 TAHUN 2011.....	133
TABEL 2.5. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TINGKAT DAERAH MENURUT UUD 1945, UU NO. 12 TAHUN 2011, UU No. 32 TAHUN 2004 DAN PERMENDAGRI No. 53 TAHUN 2011.....	156
TABEL 2.6. PERBEDAAN PENJELASAN ASAS-ASAS MATERI MUATAN PADA UU NO.10 TAHUN 2004 DAN UU NO.12 TAHUN 2011.....	178
TABEL.3.1 PERBEDAAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN PADA UU NO. 10 TAHUN 2004 DAN UU NO. 12	

TAHUN 2011.....205

TABEL.4.1 KETIDAKSINKRONAN UU NO. 14 TAHUN 2008 DAN PERDA

NO. 7 TAHUN 2005.....256

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Akses untuk publik dalam mendapatkan informasi yang diinginkan dan adanya jaminan keterbukaan publik bagi masyarakat masih menuai permasalahan di daerah, salah satunya adalah Kabupaten Bantul. Adanya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang berjalan hingga saat dinilai belum memberikan keterbukaan akses informasi publik dari pemerintah Kabupaten Bantul bagi masyarakat di Kabupaten Bantul. Lemahnya akses informasi publik dan tertutupnya akses informasi publik menjadikan pertanyaan tentang kesiapan dan konsistensi Pemerintah Kabupaten Bantul dalam adanya jaminan transparansi informasi publik dan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 ini.¹ Permasalahan yang paling terkait tentang kesiapan dan konsistensi tersebut dikarenakan Pemerintah Kabupaten Bantul masih memberlakukan Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam penyelenggaraan Pemerintah di Kabupaten Bantul, dimana substansi pada Perda tersebut banyak yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Beberapa saat lalu perkumpulan Lembaga Swadaya Masyarakat IDEA menemukan bahwa di Kabupaten Bantul pelaksanaan pemenuhan hak masyarakat atas keterbukaan informasi publik masih belum terealisasi dengan

¹ Pelaksanaan Undang-Undang KIP No.14 Tahun 2008 ini berdasarkan PP No.61 Tahun 2010.

baik, misalnya saja sampai akhir tahun 2012 warga masih sangat susah untuk mengakses informasi, dimana untuk mendapatkan akses informasi dari badan publik harus mendapat surat dari Bappeda Kabupaten atau provinsi.²

Sebelum ada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pemerintah Kabupaten Bantul sudah punya Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul, namun hingga saat ini pengelolaan informasi di instansi pemerintah, termasuk di Kabupaten Bantul dinilai masih rendah.³ Pemerintah Kabupaten Bantul menganggap telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul yang seprinsip dengan Undang-Undang Nomor Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, padahal 60% lebih dari pasal-pasal dalam Perda itu berbeda dengan Undang-Undang Nomor Nomor 14 Tahun 2008 tersebut.⁴ Adanya hasil diskusi kelompok terarah prospek pemajuan hak atas informasi di Bantul yang diselenggarakan Lembaga Swadaya Masyarakat IDEA beberapa waktu lalu juga menemukan sejumlah perbedaan antara Perda Nomor 7 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor Nomor 14 Tahun 2008.⁵

² Perkumpulan IDEA, *Hasil Seri Diskusi Kelompok Terarah Prospek Pemajuan Hak Atas Informasi di Kabupaten Bantul: Antara Perda No. 7 Tahun 2005 dan UU. No. 14 Tahun 2008*, Rumah Budaya Tembi 28 September 2011, 27 Januari 2012, 16 Maret 2012, 20 Maret 2012.

³ Dinda, Leo, Listy, <http://HarianJogja.com>, *Penerapan UU KIP di Bantul Payah*, akses Selasa 3 Juli 2012

⁴ <http://combine.or.id>, *Halangi Keterbukaan Informasi Publik Perda Bantul No 7 Tahun 2005 Harus-dicabut*, akses 3 Januari 2013.

⁵ *Ibid*

Poin-poin yang berbeda antara Perda Nomor 7 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 dan substansi pada Perda yang bertentangan dengan undang-undang tersebut menyangkut 4 hal, yaitu tentang hak dan kewajiban pemohon informasi publik dan badan publik, yang mana pada Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) ada di pasal 4 sampai dengan pasal 8 dan dalam Perda No 7 Tahun 2005 diatur pada Pasal 6 sampai dengan Pasal 8, substansi mengenai hak dan kewajiban informasi yang ada pada Perda tersebut berbeda dengan yang ada pada undang-undang KIP. Kemudian hal yang kedua tentang alasan penolakan pemberian informasi, dalam Undang-undang KIP ada pada pasal 17 sampai dengan pasal 20, yakni mengenai informasi yang dikecualikan, kemudian dalam Perda terdapat pada Pasal 6 ayat (3) dan penejelasanannya, yang mana pada Pasal 6 ayat (3) dan penjelasannya ini tidak jelas dan tidak rinci seperti yang ada dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang perihal apa saja informasi yang dikecualikan tersebut. Kemudian hal yang ketiga mengenai penyelesaian sengketa informasi, yang dalam undang-undang KIP ada diatur pada pasal 37 sampai dengan pasal 39, dan dalam Perda diatur pada pasal 12, dimana dalam hal penyelesaian sengketa informasi ini terjadi dualisme, yang mana dalam undang-undang KIP sudah jelas diatur oleh badan Komisi Informasi, namun berbeda halnya di Perda tidak melalui Komisi Informasi melainkan melalui pejabat yang berwenang yang telah diatur oleh undang-undang, maka hal seperti memberikan kebingungan bagi masyarakat atau publik apabila ada permasalahan mengenai pengajuan sengketa, apabila ada sengketa dengan badan publik seharusnya diselesaikan dahulu melalui komisi informasi sesuai dengan

apa yang diamanatkan dalam undang-undang KIP (*lex specialis derogate legi generalis*). Hal yang keempat adalah mengenai sanksi, undang-undang keterbukaan informasi publik mengatur perihal sanksi pada pasal 51 sampai dengan 57, kemudian dalam Perda diatur pada pasal 13, yang mana pada undang-undang dikenakan sanksi pidana, namun dalam Perda hanya diberlakukan sanksi administratif. Selain itu seharusnya substansi atau pasal tentang transparansi dan partisipasi tidak boleh dijadikan satu, harus ada pemisahannya.

Selain itu masih banyak substansi dari Perda yang bertentangan dengan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik dan tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam penyelenggaraan Pemerintah di Kabupaten Bantul. Apabila dilihat dari banyaknya Perda No 7 Tahun 2005 yang bertentangan dengan Undang-Undang No.14 Tahun 2008 hingga saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul belum mempunyai keputusan secara tegas bagaimana kedudukan Perda tersebut setelah adanya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008. Pemerintah masih memberlakukan Perda hingga saat ini, padahal banyak substansi Perda yang bertentangan dengan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik tersebut, dan menghambat akses publik untuk mendapat informasi di Kabupaten Bantul. Adanya keterbukaan informasi publik ini sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu terkait dengan badan publik di daerah yang bertanggungjawab atas masyarakat publik, selain itu juga sebagai pengontrol penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Maka kewenangan yang ada di daerah,

seperti kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Perda. Dalam rangka mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintah daerah yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggung jawab yang besar pada peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya sendiri, maka semestinya peraturan daerah dibuat berdasarkan aspirasi masyarakat di daerah dan tidak merugikan masyarakat di daerah.⁶ Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan harus mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.⁷ Oleh karena itu Perda seharusnya dibuat berdasarkan landasan dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar agar nantinya tidak terjadi tumpang tindih serta dapat mendukung pelaksanaan otonomi daerah.

Berangkat dari berbagai pertimbangan sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka dalam penelitian ini penulis tertarik untuk mengambil judul “Keabsahan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005 Tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.”

⁶ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm 85.

⁷ *Ibid.*, hlm.122.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan Perda No.7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 ditinjau dari teori hierarki?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap Perda No.7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan objektif dari penelitian pada penulisan tesis ini adalah :

1. Untuk mengetahui keabsahan Perda No. 7 Tahun 2005 Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 ditinjau dari teori hierarki.
2. Untuk implikasi hukum terhadap Perda No.7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, memberikan masukan terhadap ilmu pengetahuan hukum yaitu Hukum Tata Negara penulis, masyarakat umum, serta pihak – pihak yang membaca tesis ini.

2. Manfaat praktis, adapun manfaat penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah Kabupaten Bantul, instansi-instansi pemerintahan atau lembaga eksekutif di berbagai daerah khususnya di Bantul maupun lembaga legislatif di daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian tentang Kedudukan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005 Tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul Terhadap Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik sejauh yang penulis ketahui belum pernah ditulis oleh pihak lain, untuk itu maka penelitian ini merupakan hasil pemikiran sendiri dan akan diteliti lebih lanjut oleh peneliti sendiri.

F. Kerangka Pemikiran Teori

Menurut Bagir manan dan Kuantana Magnar, peraturan perundang-undangan ialah setiap peraturan tertulis yang dibuat, diterapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Kemudian TJ Buys mengartikan praturan perundang-undangan yang mengikat secara umum (*algemeen bindende voorschriften*). Pendapat tersebut oleh Prof. JHA Logemann ditambah dengan "*naar buiten werkende voorschriften*", sehingga menurutnya peraturan perundang-undangan adalah peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar (*algemeen*

bindende en naar biuten werkende voorschriften). Pengertian “berdaya laku keluar” adalah bahwa peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak diajukan (ke dalam) pembentukannya.⁸

Dapat diidentifikasi sifat-sifat atau ciri-ciri dari suatu peraturan perundang-undangan, yaitu⁹:

- a. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu;
- b. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, naik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi maupun delegasi;
- c. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan, pola tingkah laku. Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*);
- d. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), artinya ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (*tidak bersifat individual*).

Menurut Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi. Kemudian dalam disertasinya, Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat. Menurut Pasal 1 UU No.10 Tahun 2004 peraturan

⁸ Kosjidi Ranggawidjaja, Pengantar ilmu Perundang-Undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 18-19.

⁹ *Ibid*, hlm. 19-20.

perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.¹⁰

Menurut S.J. Fockema Andrea, dalam bukunya "*Rechtsgeleerd Handwoorden Boek*", peraturan perundang-undangan atau diistilahkan dengan *legislation*. *Wetgeving/ gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu¹¹:

- 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan perundang-undangan negara, baik di Pusat maupun di Daerah; dan
- 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di Pusat maupun di Daerah.

Dalam Pandangan Jimly Asshidiqie , pengertian perundang-undangan adalah:

"...keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing."

Terkait pembentukan peraturan perundang-undangan, Pengertian Pembentukan Perundang-undangan terdapat pada Pasal 1 butir 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu :

"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan."

¹⁰ Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.11.

¹¹ *Ibid*, hlm.11-12.

Adapun dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat asas-asas dan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman, bimbingan bagi penugasan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan merodnya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.¹² Dalam hubungannya dengan fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik., Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa, asas-asas umum pembentukan aturan hukum yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).¹³ Dalam No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas dan landasan tersebut terdapat pada Pasal 5 beserta penjelasannya.¹⁴

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga dikenal tentang materi muatan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Materi muatan pada Pasal 1 angka 13 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn diterangkan bahwa:

¹² Yuliani, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.23.

¹³ *Ibid* hlm.14.

¹⁴ Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilihat pula dalam BAB IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis pada Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

“Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.”

Kemudian menurut UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 14, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 1 butir 2 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dilihat dari sisi materi muatannya, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regelling*) secara umum dan abstrak, tidak konkrit dan individual seperti keputusan penetapan. Adapun kaidah hukum atau norma hukum yang membedakan antara peraturan perundang-undangan dengan ketetapan, yaitu kaidah hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) dan yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*). Kaidah umum selalu bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkannya dengan subjek konkret, pihak atau individu tertentu. Kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak inilah yang biasanya menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja yang dikenai perumusan hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.

Sementara itu, kaidah hukum individual selalu bersifat konkret. Kaidah konkret ini ditujukan kepada orang tertentu, pihak, atau subjek-subjek hukum tertentu, atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.¹⁵

Norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau “*outcome*” dari suatu rangkaian aktivitas pengaturan (*regeling*). Produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut sebagai peraturan ini harus dibedakan dari produk hukum yang tidak bersifat mengatur, melainkan hanya menetapkan atau penetapan (*beshickking*) yang karena tidak dapat disebut sebagai peraturan. Produk yang bersifat penetapan (*beschikking*) itu dapat disebut sebagai Ketetapan atau Keputusan yang tidak berisi aturan, Isinya tidak boleh mengandung materi normatif yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan karena itu, tidak dapat disebut sebagai peraturan (*regels, regulations, legislations*).¹⁶ Maka peraturan perundang-undangan mempunyai norma hukum yang mengikat secara umum, sedang keputusan mengikat secara individual.

Dalam pembahasan tentang teori perundang-undangan dikenal pula tentang tata urutan norma atau hierarki norma hukum. Dimana teori tentang hierarki norma

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011., hlm.4.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 14.

hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen, dimana adanya teori hierarki hukum. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).¹⁷ Dapat dikatakan juga, semua peraturan hukum diturunkan dari norma dasar (*grundnorm*) yang berada di puncak piramid sehingga semakin ke bawah semakin luas dan beragam keberadaan peraturan hukum. Norma dasar (*grundnorm*) bersifat abstrak/ mengikat umum, semakin ke bawah semakin konkret/ mengikat orang tertentu yang sebelumnya tidak dapat dilaksanakan, menjadi dapat dilaksanakan.¹⁸

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh Hans Nawisky. Hans Nawisky dalam bukunya yang berjudul '*Allgemeine Rechtslehre*' mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm.41.

¹⁸ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 211

berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.¹⁹ Teori tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dilansir oleh Adolf Merkel dan Hans Kelsen serta Hans Nawisky tersebut, kemudian “menjalar” ke berbagai negara yang ada di Eropa Kontinental, dan kemudian “menjalar” lagi ke negara-negara lain di luar benua Eropa. Hal tersebut sebelum sampai ke Indonesia diserap oleh pakar dan negarawan Belanda dan kemudian dibawa ke Indonesia. Saat ini dalam sistem hukum Indonesia teori hirarki hukum tersebut ada dalam tatarutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu dalam instrumen hukum UU No. 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang No Undang Nomor 10 Tahun 2004. Adapun jenis hierarki perundang-undangan yang diatur dalam pasal 7 Undang-undang 12 Tahun 2011 ini adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pasal Pasal 8, dijelaskan ayat (1) dijelaskan bahwa, “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

¹⁹ *Ibid*, hlm 44

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”Kemudian pada pasal 8 ayat (2) dijelaskan,” Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum dikehendaki tidak ada yang bertentangan satu sama lain. Peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan *asas hukum lex superior derogate inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya dibawahnya).²⁰ Hal ini terkait juga dengan dalam teori hierarki hukum yang dikemukakan Hans Kelsen, bahwa kesatuan sistem hukum yang disusun secara hierarkis kelihatannya dipersoalkan ketika norma hukum di tingkat lebih rendah gagal menyesuaikan (baik penciptaannya atau muatannya) dengan norma di tingkat lebih tinggi yang mengaturnya, dengan kata lain, ketika norma di tingkat lebih rendah berlawanan dengan determinasi yang mendasari urutan hierarkis norma-norma.

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm 46.

Masalah yang diajukan di sini adalah masalah norma bertentangan dengan norma, yaitu undang-undang yang tidak konstitusional, peraturan tidak sah (peraturan yang bertentangan dengan undang-undang), keputusan hakim atau tindakan administratif yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan.²¹

Terkait dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada pada UU No. 12 Tahun 2011 dan terhadap berbagai bentuk norma hukum dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik, misalnya oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dalam hal ini, mekanisme kontrolnya disebut sebagai "*legislatif control*" atau "*legislatif review*". Misalnya, revisi terhadap sesuatu undang-undang dapat dilakukan melalui dan oleh lembaga perwakilan rakyat sendiri sebagai lembaga yang memang berwenang membentuk dan mengubah undang-undang yang bersangkutan. Jika dalam perjalanan waktu ternyata Dewan Perwakilan Rakyat menganggap bahwa suatu undang-undang yang telah berlaku mengikat untuk umum harus diperbaiki, maka dengan sendirinya DPR sendiri berwenang untuk mengambil inisiatif mengadakan perbaikan terhadap undang-undang tersebut melalui mekanisme pembentukan undang-undang yang berlaku.

²¹ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.115.

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pua dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya yang dimaksud berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi isi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam inilah yang dapat kita sebut sebagai “*administrative control*” atau “*executive review*”.²²

Terkait dengan kontrol (hukum) atau *judicial review*, Muhammad Ridwan Indra memberikan suatu pengertian tentang hak menguji (*judicial review*), yang mana hak untuk menguji apakah suatu peraturan perundangan itu bertentangan yang tingkatan lebih tinggi. Dari pengertian tersebut, maka apabila pengertian itu dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan tentunya hak menguji materiil, dapat diberi pengertian sebagai berikut, hak menguji materiil adalah suatu hak yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan

²² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, ... op, cit*, hlm.4-5.

itu dari segi isinya, bertentangan dengan atau tidak dengan peraturan di atasnya.²³

Dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 9 ayat (2) maka terdapat pula hal mengenai *judicial review* ini, yaitu:

“Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”

G. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Kedudukan Perda No. 7 Tahun 2005 terhadap Undang-Undang Undang-Undang No. 14 Tahun 2008

2. Subyek Penelitian

- a. Wiji dan Isna, Anggota Lembaga Swadaya Masyarakat IDEA
- b. Tunik Wusri Arliani, Kasubag Penerangan dan Promosi Bagian Humas Sekertariat Daerah Kabupaten Bantul
- c. Batman Sebayang, Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Bantul
- d. Agus Sumartono, Anggota Komisi A DPRD Porvinsi DIY/ Anggota Pansus Pembahas Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Peride Peraturan Daerah 2005.
- e. Anang Zubaidy, Direktur Klinik KIP UII

²³ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 179-180.

3. Jenis Data

Jenis Data yang digunakan adalah:

- a. Sumber data primer, yaitu data-data yang diperoleh melalui penelitian langsung di lapangan.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data-data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang dapat berupa :
 - i. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
 - ii. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti Peraturan Pemerintah serta hasil penelitian.
 - iii. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang dapat memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti bibliografi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

4. Teknik pengumpulan data

- a. Wawancara, teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode menanyakan langsung masalah yang sedang diteliti terhadap subyek atau orang yang bersangkutan langsung
- b. Studi Pustaka, teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode penelaahan terhadap buku-buku, literatur, catatan-catatan dan laporan yang ada hubungannya dengan penelitian yang sedang dilakukan.

5. Metode Pendekatan

Yuridis Normatif, yaitu metode yang dalam proses penyelidikannya meninjau dan membahas obyek penyelidikan dan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis, yaitu menjelaskan suatu masalah dengan uraian-uraian hukum yang berlaku saat ini, sedang aspek non yuridis hanya digunakan sebagai penunjang.

6. Analisa Data

Diperoleh dari data primer yang didapat dilapangan berupa wawancara dan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan bahan kepustakaan dan peraturan perundang-undangan serta dianalisis secara kualitatif yaitu dengan menganalisis dari bahan-bahan hukum kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya diimplementasikan untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Adapun langkah-langkah dalam menganalisis permasalahan yang diteliti:

1. Memahami dan mengkaji substansi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005.
2. Memahami dan mengkaji substansi Undang-Undang No 14 Tahun 2008.
3. Memperbandingkan substansi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 dan Undang-Undang No 14 Tahun 2008.
4. Menarik kesimpulan atas perbandingan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 dan Undang-Undang No 14 Tahun 2008.

5. Metode Pendekatan

Yuridis Normatif, yaitu metode yang dalam proses penyelidikannya meninjau dan membahas obyek penyelidikan dan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis, yaitu menjelaskan suatu masalah dengan uraian-uraian hukum yang berlaku saat ini, sedang aspek non yuridis hanya digunakan sebagai penunjang.

6. Analisa Data

Diperoleh dari data primer yang didapat dilapangan berupa wawancara dan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan bahan kepustakaan dan peraturan perundang-undangan serta dianalisis secara kualitatif yaitu dengan menganalisis dari bahan-bahan hukum kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya diimplementasikan untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Adapun langkah-langkah dalam menganalisis permasalahan yang diteliti:

1. Memahami dan mengkaji substansi Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005.
2. Memahami dan mengkaji substansi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008.
3. Memperbandingkan substansi Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005 dan Undang-Undang No 14 Tahun 2008.
4. Menarik kesimpulan atas perbandingan Peraturan Daerah No.7 Tahun 2005 dan Undang-Undang No 14 Tahun 2008.

BAB II

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK DI INDONESIA

A. Norma Hukum dan Macam-Macam Produk Hukum

A.1. Pengertian dan Sifat Norma Hukum

Norma atau kaidah (kaedah) merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.²⁴ Jika pengertian norma atau kaidah sebagai pelembagaan nilai itu dirinci, kaidah atau norma yang dimaksud dapat berisi²⁵:

1. Kebolehan atau yang dalam bahasa Arab disebut *ibahah*, *mubah* (*permittere*);
2. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut *sunnah*;
3. Anjuran negative untuk tidak mengerjakan sesuatu atau dalam bahasa Arab disebut “makruh”;
4. Perintah positif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban (*obligattere*); dan
5. Perintah negative untuk tidak melakukan sesuatu atau yang dalam bahasa Arab disebut “haram” atau larangan (*prohibere*).

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, ... Op.cit*, hlm.1.

²⁵ *Ibid*, hlm.1-2.

Dalam teori yang dikenal di dunia Barat, norma-norma tersebut biasanya hanya digambarkan atas tiga macam, yaitu²⁶:

- a. *Obligattere*
- b. *Prohibere*; dan
- c. *Permittere*.

Akan tetapi di Indonesia, dengan meminjam teori hukum fiqh, menurut Profesor Hazairin, norma terdiri dari lima macam, yaitu:

1. Hahal atau mubah (*permittere*);
2. Sunnah;
3. Makruh;
4. Wajib (*obligattere*); dan
5. Haram (*prohibere*).

Dalam sistem ajaran Islam, kelima kaidah tersebut sama-sama disebut sebagai kaidah agama. Akan tetapi, jika diklasifikasikan, ketiga sistem norma agama (dalam arti sempit), sistem norma hukum, dan sistem norma etika (kesusilaan) dapat dibedakan satu sama lain. Norma etika atau norma kesusilaan dapat dikatakan hanya menyangkut kaidah mubah (*permittere*), sunnah, dan makruh saja; sedangkan norma hukum berkaitan dengan kaidah mubah (*permittere, mogen*), kewajiban atau suruhan (*obligattere, gebod*), dan larangan (*prohibere, verbod*).²⁷

²⁶ *Ibid*, hlm.2.

²⁷ *Ibid*.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata “norma” dijelaskan sebagai “ukuran” (untuk menentukan sesuatu); ugeran”. Kata lain dalam bahasa Indonesia yang sering dianggap seakan-akan sebagai sinonim kata “norma” adalah “kaidah”. Akan tetapi dalam kamus tersebut penjelasan kata “kaidah”, tidak dikaitkan sama sekali. Kata “kaidah” diberi arti sebagai perumusan dari asas-asas yang menjadi hukum; aturan yang tentu; Patokan; dalil (dalam ilmu pasti)”. Beberapa ahli hukum ada yang menggunakan istilah norma dan ada pula yang menggunakan istilah kaidah.²⁸ Apabila ditinjau dari segi etimologinya, kata norma itu sendiri berasal dari bahasa Latin, sedangkan kaidah dan kaedah berasal dari bahasa Arab.²⁹ Norma berasal dari kata *nomos* yang artinya nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum.³⁰ Karya Plato yang berjudul *Nomoi* biasa diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah *The law*.³¹ Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab, *qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur. Norma atau kaidah (kaidah) merupakan pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.

²⁸ Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 14-15.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, ...Loc,cit.*

³⁰ Ni'matul Huda dan Nazriyah, *...Loc,cit.*

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, ...Loc,cit.*

Menurut Hamid Attamimi, noma adalah aturan, pola, atau standar yang perlu dirinci. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah patokan atau ukuran sebagai pedoman bagi manusia dalam berperilaku atau bertindak dalam hidupnya. Menurut Kelsen, yang dimaksud dengan “norma” adalah “...*that something ough to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*”. (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu).³²

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Sampai saat ini, baik pengertian kaidah maupun norma dipakai secara bersamaan oleh para sarjana di Indonesia. Dalam bukunya “Perihal Kaidah Hukum”, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan bahwa,

³² *Ibid*, hlm. 15-16.

kaedah adalah patokan atau ukuran ataupun pedoman untuk berperilaku atau bersikap tindak dalam hidup. Apabila ditinjau bentuk hakekatnya, maka kaedah merupakan suatu pandangan (“*oordeel*”) mengenai perikelakuan atau sikap tindak.³³

Ditinjau dari segi isinya kaidah hukum dapat dibagi menjadi tiga. Pertama, kaidah hukum yang berisi perintah, yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. Kedua, kaidah hukum yang berisi larangan, dan ketiga, kaidah hukum yang berisi perkenan. Kaidah hukum yang berisi perkenan hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian. Fungsi kaidah hukum ini adalah untuk kekosongan dalam peraturan yang dibuat oleh para pihak. Ditinjau dari sifatnya ada dua macam kaidah hukum, yaitu kaidah hukum yang imperatif dan fakultatif. Kaidah hukum itu imperatif apabila kaidah hukum itu bersifat *a priori* harus ditaati, bersifat mengikat atau memaksa. Kaidah hukum itu fakultatif apabila kaidah hukum itu tidak secara *a priori* mengikat. Kaidah hukum fakultatif ini sifatnya melengkapi, subsidair atau diposistif. Kaidah hukum yang isinya perintah dan larangan bersifat imperatif, sedangkan yang isinya perkenan bersifat fakultatif. Untuk kaidah-kaidah imperatif biasa disebut juga dengan hukum yang memaksa (*dwingendrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum yang mengatur (*regelendrecht*) dan norma

³³ Maria Farida Indrati Soeprapto, ...*Op, cit*, hlm.18.

hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Istilah-istilah tersebut sebenarnya tidak dengan tepat menggambarkan apa yang dimaksudkan, oleh karena antara lain, setiap kaidah hukum dapat bersifat sekaligus memaksa (*dwingende*) dan mengatur (*regelende*). Norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norm*) dan yang bersifat konkrit individual (*concrete and individual norms*). Kaidah umum selalu selalu bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subyek yang terkait tanpa menunjuk atau mengkaitkannya dengan subyek konkrit, pihak, atau individu tertentu. Norma hukum yang bersifat umum dan abstrak inilah yang biasanya menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja dikenai perumusan kaidah hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.³⁴ Sebagai contoh dapat dikemukakan misalnya, (i) kaidah hukum yang ditentukan oleh pengadilan dalam bentuk putusan (vonis) selalu berisi hal-hal dan subjek hukum yang bersifat individual dan konkret, misalnya si A dipidana 10 tahun; (ii) kaidah hukum yang ditentukan oleh pejabat pemerintahan (*bestuur*), misalnya si B diberi izin untuk mengimpor mobil bekas, atau si X diangkat menjadi Direktur Jendral suatu departemen; (iii) kaidah hukum yang dilakukan oleh kepolisian, misalnya si A ditangkap dan ditahan untuk tujuan penyidikan; atau (iv) kaidah hukum yang ditentukan dalam perjanjian perdata, misalnya si X berjanji akan membayar sewa rumah yang ditempatinya kepada pemilik rumah. Keempat contoh di atas jelas

³⁴ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ... *Op, cit*, hlm.16-17.

menggambarkan sifat kaidah hukum yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*) yang sangat berbeda dari sifat kaidah hukum yang umum dan abstrak (*general and abstract norms*).³⁵

Ditinjau dari bentuknya, kaidah hukum ada yang berbentuk tidak tertulis dan tertulis. Kaidah hukum yang tidak tertulis itu tumbuh di dalam dan bersama masyarakat secara sopntan dan mudah menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Karena tidak dituangkan dalam bentuk yang tertulis, maka seringkali tidak mudah untuk diketahui. Kaidah hukum yang tertulis, yaitu yang dituangkan dalam bentuk tulisan pada daun lontar, dalam bentuk undang-undang dan sebagainya, mudah diketahui dan lebih menjamin kepastian hukum.³⁶ Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, oleh karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya, atau dengan kata lain suatu norma baru dijumpai dalam suatu pergaulan hidup manusia. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan (*penyuruhan-penyuruhan*). Yang sering disebut dengan "*das sollen*" (*ought to be/ ought to do*) dan di dalam bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan istilah "hendaknya" (contoh: Hendaknya engkau menghormati orang tua). Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya,

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang,...* hlm, 4.

³⁶ *Ibid*, hlm.17-18.

terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/ pendapat masyarakat.³⁷ Antara norma hukum negara dan norma-norma lainnya (norma moral, norma adat, norma agama) terdapat persamaan dan perbedaannya. Persamaan antara norma hukum dan norma-norma lainnya adalah bahwa norma-norma itu merupakan pedoman bagaimana seseorang harus bertindak/ bertingkah laku, dan selain itu norma-norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi ini berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar yang disebut *Grundnorm*. Norma-norma hukum dan norma-norma lainnya yang berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta membentuk suatu hierarki.³⁸

Menurut Hadjon dalam ilmu hukum, dikenal empat norma hukum yaitu³⁹

:

1. Norma umum abstrak, misalnya undang-undang;
2. Norma individual konkret, misalnya KTUN;

³⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, ... *Op, cit*, hlm.18-19.

³⁸ *Ibid*, hlm. 25.

³⁹ W.Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008.hlm.25-26.

3. Norma umum konkret, misalnya rambu-rambu lalu lintas yang dipasang di suatu tempat tertentu (rambu itu berlaku bagi semua pemakai jalan, namun hanya berlaku untuk tempat itu);
4. Norma individual abstrak, misalnya ijin gangguan.

Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum, dengan melihat pada pelbagai bentuk dan sifatnya⁴⁰:

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*);
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret, kalau dilihat dari hal yang diatur;
- c. Norma hukum yang *einmahlig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*, dilihat dari hal yang diatur;
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan, dilihat dari wujudnya.

Adapun norma hukum mempunyai ciri-ciri yang berbeda dengan norma-norma lainnya, seperti⁴¹:

1. Adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukum bagi pelanggarnya (biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh alat negara);
2. Bersifat umum, yaitu berlaku bagi siapa saja.

Adapun Perbedaan antara norma hukum dan norma-norma lainnya adalah sebagai berikut⁴²:

- a. Suatu norma hukum itu bersifat heteronom, dalam arti bahwa norma hukum itu datangnya dari luar diri seseorang. Norma-norma lainnya bersifat otonom, dalam arti norma itu datangnya dalam diri seseorang, contohnya apabila seseorang akan menghormati orang tua atau seseorang akan berdoa, maka hal ini dilakukan karena kehendak dan keyakinan

⁴⁰ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ... *Op.cit*, hlm.18.

⁴¹ Rosjidi Ranggawidjaja, ... *Op.cit*, hlm. 23.

⁴² Maria Farida Indrati Soepranto, ... *Op.cit*, hlm.25-26.

seseorang tersebut, seseorang yang menjalankan norma-norma tersebut karena kesadarannya sendiri, sehingga tindakan tersebut tidak dipaksakan dari luar.

- b. Suatu norma hukum itu dapat dilekati dengan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya tidak dapat dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi pemaksa secara fisik.
- c. Dalam suatu norma hukum sanksi pidana dan sanksi pemaksa itu dilaksanakan oleh aparat negara (misalnya: polisi, jaksa hakim) sedangkan terhadap pelanggaran norma-norma lainnya sanksi itu datangnya dari diri sendiri, misalnya adanya perasaan bersalah, perasaan berdosa, atau terhadap pelanggaran norma-norma moral atau dalam norma adat tertentu maka para pelanggarannya akan dikucilkan dari masyarakatnya.

Dengan demikian jelas terlihat, bahwa norma hukum dan norma-norma lainnya itu mempunyai persamaan yaitu merupakan suatu pedoman dalam hal bertingkah laku tetapi keduanya juga mempunyai perbedaan-perbedaan.⁴³ Sejalan dengan itu menurut A.Hamid S Attamimi, norma-norma (hukum) mengandung sifat-sifat⁴⁴:

1. Perintah (*gebod*);
2. Larangan (*verbod*);
3. Pengizinan (*toestemming*);
4. Pembebasan (*vrijstelling*).

Pendapat lain mengenai sifat kaedah hukum dikemukakan pula oleh Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto. Mereka menyatakan bahwa kaedah hukum memiliki sifat-sifat antara lain⁴⁵:

- a. Imperatif, yaitu berupa perintah yang secara apriori harus ditaati, baik berupa suruhan maupun larangan;

⁴³ *Ibid*, hlm.26.

⁴⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, ... *Op, cit*, hlm.25.

⁴⁵ *Ibid*.

- b. Fakultatif yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Selain memiliki sifat-sifat tersebut di atas, menurut A Hamid S Attamimi norma hukum (khususnya perundang-undangan) adalah berlaku keluar (*naar buiten werken*), yaitu bahwa norma hukum perundang-undangan ditujukan kepada masyarakat, baik dalam hubungan antara anggota masyarakat yang satu (sebagai individu maupun sebagai kelompok) dan atau dalam hubungannya dengan negara (pemerintah). Norma juga dibedakan antara norma umum (*algemeen*) dan norma individual (*individueel*) serta yang bersifat dan konkrit. Perbedaan antara umum-individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut. Jika ditujukan kepada orang atau kelompok orang tertentu maka tergolong norma yang individual, dan jika ditujukan kepada orang atau kelompok yang tidak tertentu maka tergolong norma umum. Perbedaan antara abstrak dan konkrit didasarkan pada hal yang diatur dalam norma tersebut. Jika yang diaturnya peristiwa-peristiwa tidak tertentu maka tergolong norma abstrak. Sebaliknya jika diaturnya peristiwa-peristiwa tertentu maka termasuk yang konkrit. Peraturan Perundang-undangan seyogiayanya mengandung norma hukum yang umum- abstrak atau sekurang-kurangnya umum-kongkrit.⁴⁶

Fungsi norma hukum menurut Hans Kelsen ialah antara lain memerintah (*Gebieten*), melarang (*Verbieten*), menguasai (*Ermachtigen*), membolehkan

⁴⁶ *Ibid.*

(*Erlauben*), dan menyimpangkandari ketentuan (*Derogieren*). Sedangkan mengenai sifat mengaturnya sebuah norma hukum, Hans Nawiasky mengemukakan dapat *ein Konnen* (pada norma fundamental negara, umpamanya), dapat *ein Sollen* (inilah sifat pada umumnya), dan dapat *ein Mussen* (yang mengharuskan).⁴⁷ Dari segi tujuannya, kaidah hukum atau norma hukum itu tertuju kepada citra kedamaian hidup antarpribadi (*het recht wil de vrede*). Karena itu, sering dikatakan bahwa penegakan hukum itu bekerja “*to preserve peace*”. Dalam kedamaian atau keadaan damai selalu terdapat “*orde en rust*”. “*Orde*” menyangkut ketertiban dan keamanan, sedangkan “*rust*” berkenaan dengan ketentraman dan ketenangan. “*Orde*” terkait dengan dimensi lahiriah, sedangkan “*rust*” menyangkut dimensi “batiniah”. Keadaan damai yang terjadi tujuan akhir norma hukum terletak pada keseimbangan antara “*rust*” dan “*orde*” itu, yang antara dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman, antara keamanan dan ketenangan. Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikatkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian, keadilan dan kebergunaan. Artinya, setiap norma hukum itu haruslah menghasilkan keseimbangan antara nilai kepastian (*certainly, zekerheid*), keadilan (*equity, bilijkheid, evenredigheid*), dan kebergunaan (*utility*). Ada pula

⁴⁷ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ...*Op. cit.*, hlm.19.

sarjan yang hanya menyebut pentingnya tugas dwitunggal kaidah hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dan keadilan hukum (*rechtsbillijkheid*).⁴⁸

A.2. Keputusan dan Peraturan

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan dan pengadilan. Karena itu, dapat dikatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu. Kadang-kadang, subjek hukum yang terkena adalah subjek-subjek yang tertentu saja. Kadang-kadang, yang terkena itu adalah subjek hukum pada umumnya, karena sifat perumusan subjek hukum itu masih bersifat umum dan abstrak. Jika subjek yang terkena akibat keputusan organisasi negara itu bersifat konkret dan individual, maka dikatakan bahwa norma atau kaidah hukum yang terkandung di dalam keputusan itu merupakan norma hukum yang bersifat individual-konkret (*individual and concret norms*). Tetapi, apabila subjek hukum yang terkait itu bersifat umum dan abstrak atau

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, ...op.cit*, hlm. 3.

belum tertentu secara konkret, maka norma hukum yang terkandung di dalam keputusan itu disebut sebagai norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*abstract and general norms*).⁴⁹

Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) tersebut biasanya bersifat mengatur (*regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administrative (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa “*vonnis*” hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan.⁵⁰ Oleh karena itu, ketiga bentuk kegiatan pengambilan keputusan tersebut, dapat dibedakan dengan istilah⁵¹:

1. Pengaturan menghasilkan pertauran (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”;
2. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikking*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya dimungkinkan untuk disebut “Keputusan” atau “Ketetapan”, bukan dengan istilah lain, seperti misalnya kebiasaan di lingkungan pengadilan yang menggunakan istilah “penetapan” untuk sebutan bagi keputusan-keputusan administrasi di bidang yudisial. Istilah yang dipakai sebaliknya, bukan penetapan tetapi “ketetapan” yang sepadan dengan istilah “Keputusan”. Sedangkan penetapan adalah bentuk “*gerund*” atau kata benda kegiatannya, bukan sebutan untuk hasilnya; dan
3. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*). Istilah ini sebenarnya tidak jelas bagaimana terbentuknya. Jika kata putusan dianggap benar secara gramatikal, maka seharusnya dapat dipadankan dengan “tetapan” yang berasal dari kata “tetap”, dan “aturan” yang berasal dari “atur”. Namun, karena istilah ini sudah diterima umum dalam praktik, telah menjadi konvensi bahwa keputusan yudisial hakim atas perkara yang diadili disebut putusan.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang...* Op.cit, hlm. 7.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid*, hlm. 7-8.

Adapun hubungannya dengan kontrol, maka kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) hanya dapat dikontrol melalui mekanisme hukum yaitu, “*judicial review*” oleh pengadilan. Indonesia termasuk negara yang menganut sistem tersentralisasi, yaitu untuk undang-undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan untuk pengujian atas peraturan perundang-undnagan di bawah undang-undang dipusatkan di Mahkamah Agung. Sementara itu, kaidah yang bersifat konkrit individual juga dapat dikontrol melalui secara hukum oleh pengadilan. Dalam hal ini, jika norma hukum berupa keputusan atau ketetapan dilakukan oleh pengadilan tata usaha negara (*administrative-rechtspraak*). Sedangkan norma hukum konkret individual lainnya, yaitu yang berupa vonnis atau putusan pengadilan dapat diawasi oleh pengadilan yang lebih tinggi.⁵²

Kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*). Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum, apabila para wakil rakyat itu sendiri telah

⁵² *Ibid*, hlm.5-6.

memberikan pendelegasian kesenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif juga dapat membuat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki baik oleh cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif, maupun cabang kekuasaan yudikatif. Oleh karena itu, di samping menetapkan keputusan (*vonnis*), pengadilan juga memiliki kewenangan regulasi yang dapat juga disebut sebagai "*judicial legislation*". *Judicial legislation*" dapat diartikan dengan pernyataan, "*It is the rule-making power of the superior courts for the regulation of their own procedure. It is a true form of legislation except that it cannot create new law by way of precedent*". Demikian pula cabang kekuasaan eksekutif juga mempunyai kewenangan regulasi yang dapat pula disebut sebagai "*executive legislation*" yang menurut Mian Khurshid, "*it is the legislation by the executive for conducting the administrative departments of a state*". "*Executive legislation*" itu merupakan peraturan yang dibuat oleh eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan negara. Sudah menjadi kebiasaan umum di dunia bahwa undang-undang yang dibuat oleh parlemen hanya mengatur garis besar ketentuan yang diperlukan, sedangkan rincian operasionalnya diatur lebih lanjut oleh pihak eksekutif sendiri yang lebih mengetahui rincian persoalan yang perlu diatur. Dalam sistem preseden (*common law*), putusan hakim (*vonnis*) menjadi sumber hukum yang utama. Sesuai dengan doktrin "*stare decisis*", putusan hakim terdahulu secara otomatis langsung mengikat bagi hakim yang terkemudian. Namun, dalam sistem "*civil law*" yang dianut oleh negara-negara Eropa Barat,

termasuk Indonesia, yang lebih diutamakan adalah "*statutory law*" atau undang-undang tertulis. Namun demikian, karena perkembangan zaman, baik di lingkungan negara-negara yang menganut "*civil law*" maupun *common law*", dewasa ini, bentuk peraturan tertulis berkembang semakin penting. Bahkan dikatakan, "*Legislation or law-making by the formal declaration in statutory from of rules by a competent authority is the most powerful and yet the latest of the law-making instruments. Statute law is today the principle source of law and is a very convenient method of making law*". Betapapun, antara undang-undang tertulis atau "*statute law*" (*legislative act*) dan putusan hakim sebagai "*judge-made law*" atau "*judiciary law*" memang berbeda satu sama lain. Menurut John Austin, "*statute law*" itu adalah setiap hukum yang dibuat secara langsung atau melalui proses legislasi sebagaimana mestinya (*any law which is made directly or in the way of proper legislation*). Sedangkan "*judiciary law*" merupakan hukum yang dibuat secara tidak langsung atau melalui peradilan atau legislasi yang tidak semestinya (*any law which is made indirectly or in the way judicial or improper legislation*).⁵³ Adapun kelebihan "*Statutory Law*" Peraturan tertulis dalam bentuk "*statutory laws*" atau "*statutory legislations*" dapat dibedakan antara yang utama (*primary legislations*) dan yang sekunder (*secondary legislations*). Yang utama disebut sebagai "*legislative acts*", sedangkan yang kedua dikenal juga dengan istilah "*executive acts*", "*delegated legislations*", atau "*subordinate legislations*". Peraturan yang berbentuk tertulis

⁵³ *Ibid*, hlm.9-10.

yang disebut "*statutory laws*" itu pada pokoknya mempunyai beberapa kelebihan utama apabila dibandingkan dengan hukum buatan hakim atau "*judiciary law*" sesuai dengan asas preseden (*precedent*). Sedangkan kelebihan "*Case-Law*" Namun demikian, "*judge-made law*" atau "*case-law*" juga mempunyai kelebihan-kelebihan tersendiri apabila dibandingkan dengan "*statutory law*" atau undang-undang tertulis (*statutory legislation*). Kelebihan-kelebihan sistem "*case-law*" (*judge-made law*) yang dapat dikemukakan di sini adalah⁵⁴:

- a. Moralitas pengadilan, menurut A.V.Dicey, jauh lebih tinggi daripada moralitas para politisi di parlemen untuk menetapkan suatu hukum. Karena itu, hukum buatan hakim dianggap lebih mencerminkan keadilan dan kebenaran daripada hukum buatan politisi.
- b. Undang-undang sebagai hukum tertulis pada umumnya cenderung bersifat "*rigid*", "*straitly bound within the limits of authoritative formulate*". Sebaliknya, "*case-law*" dengan segala tidak kesempurnaannya bersifat lebih lentur (*fleksibel*) dan tetap memiliki hubungan yang hidup dengan (*remains in living contact*) dengan penalaran dan keadilan yang melatarinya.
- c. Dalam "*statute law*", perumusan kata hukum (*the letter of the law*) mendahului "*the true spirit of the law*". Sedangkan dalam *case-law*, tidak ada "*authoritative verbal expression*", sehingga dikatakan oleh Sir John Salmond, "*there is no barrier between the Courts of justice and the very spirit and purpose of the law which they are called to administer*".

Semua *statute* dapat disebut sebagai *enactment*, tetapi kata "*enactment*" itu juga dapat dipakai untuk menyebut "*a particular provision in a statute*". Dengan demikian, "*enactment*" itu dapat *a public statute* diterjemahkan sebagai ketentuan undang-undang, sedangkan "*statute*" adalah undang-undang. "*Statute*" dapat diklasifikasikan dalam lima kelompok, yaitu *general, local,*

⁵⁴ *Ibid.*

personal, public and private. "General statute" berlaku bagi segenap warga (the whole community) atau dalam bahasa Belanda biasa disebut sebagai "algemen verbindende voorschriften" ; "Local Statute" berlaku untuk individu tertentu meskipun di zaman modern sekarang hal ini sudah sangat jarang. Sementara itu, " is one of which judicial notice is taken, while a "private statute" is one of which judicial notice of taken, while a "private statute" is required to be pleaded and proved by the party seeking to take the advantage of it".⁵⁵

Mengenai kelompok keempat dan kelima, yaitu "*public statute*" dan "*private statute*" dapat dijelaskan dengan mengaitkannya dengan materinya, yaitu mengatur norma hukum publik (*public law*) atau norma hukum privat (*private law*). Undang-Undang tentang Pemberantas Tindak Pidana Korupsi jelas merupakan hukum publik, sedangkan Undang-Undang tentang Perbankan, Undang-Undang tentang Perdagangan, ataupun Undang-Undang tentang Perkawinan jelas merupakan hukum perdata (*private law*). Undang-undang itu dapat dikatakan bersifat publik atau perdata tergantung hubungan huku yang diatur di dalamnya. Jika hubungan hukum yang diatur adalah hubungan hukum yang timbul dalam lalu lintas publik, maka undang-undang itu dapat dikatakan sebagai "*public statute*". Sebaliknya, jika hubungan hukum yang diaturnya berada dalam lalu lintas privat, maka undang-undang demikian

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 12.

termasuk undang-undang hukum perdata. Oleh karena itu, yang penting dari kelima klasifikasi tersebut adalah kelompok “*general statute*”, “*personal statute*”, dan “*local statute*”. Di samping ketiga kelompok ini ada pula kategori lain yang penting, yaitu peraturan yang bersifat internal atau “*interne regeling*” (*internal regulation*).⁵⁶ Karena itu, ada empat kategori peraturan tertulis yang penting mendapat perhatian di sini, yaitu⁵⁷:

- a. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk kepada hal atau peristiwa atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan;
- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subjek hukum tertentu;
- c. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu.
- d. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal.

Peraturan tertulis kelompok pertama, yaitu peraturan yang bersifat umum atau yang biasa disebut juga dengan “*algemene verbindende voorschriften*” biasanya berisi norma hukum yang menurut Hans Kelsen bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*). Suatu norma hukum disebut bersifat abstrak jika perumusannya berisi nilai-nilai baik-buruk sehingga harus dilarang (*prohibere*), disuruh (*obligatere*), ataupun dibolehkan (*premittere*) yang tidak secara langsung dikaitkan dengan subjek-subjek, keadaan, atau peristiwa konkret tertentu. Misalnya, dalam perumusan kalimat “Barangsiapa yang

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 12-13.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 13.

dengan sengaja mengambil hak milik orang lain tanpa persetujuan pemiliknya yang sah, dihukum dengan ancaman pidana sekurang-kurangnya 5 tahun". Ketentuan di atas sama sekali tidak terkait dengan kasus tertentu, peristiwa atau keadaan tertentu yang sudah ada sebelumnya (*retrospektif*), sehingga dapat disebut bersifat konkret (*concrete norms*).⁵⁸ Di samping itu, subjek yang ditunjuk dalam kalimat tersebut juga bersifat umum atau abstrak, yaitu dengan menggunakan perkataan "barangsiapa". Artinya, subjek yang termasuk dalam ketentuan itu adalah siapa saja yang memenuhi kualifikasi sebagaimana yang dimaksudkan dalam ketentuan tersebut, yaitu "siapa saja yang dengan sengaja mengambil hak milik orang lain tanpa persetujuan pemiliknya yang sah." Oleh karena itu, rumusan ketentuan normative dalam kalimat di atas dikatakan berisi kaidah hukum yang bersifat umum umum (*general norms*), karena daya ikatnya tidak terkait dengan subjek-subjek hukum tertentu saja, melainkan kepada siapa saja yang karena kesengajaan atau ketidaksengajaan memenuhi kualifikasi yang dimaksud. Norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai pengaturan perundang-undangan. Disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau *outcome* dari suatu rangkaian aktivitas pengaturan (*regeling*). Produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) disebut sebagai peraturan ini harus dibedakan dari produk

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 13-14.

hukum yang bersifat mengatur, melainkan hanya menetapkan atau penetapan (*beschikking*) yang karenanya tidak dapat disebut sebagai peraturan. Produk yang bersifat penetapan (*beschikking*) itu dapat disebut sebagai Ketetapan atau Keputusan yang tidak berisi aturan. Isinya tidak boleh mengandung normative yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan karena itu, tidak dapat disebut sebagai peraturan (*regels, regulations, legislations*). Jenis-jenis dan bentuk peraturan tertulis yang biasa disebut sebagai peraturan atau *regels, regulation, legislation*, dan bentuk-bentuk *statutory instruments* lainnya sangat beranekaragam. Bahkan, ada pula bentuk-bentuk khusus yang biasa disebut sebagai *policy rules* atau *beleidregels* yang merupakan bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk peraturan perundang-undangan yang biasa. Misalnya, Instruksi Presiden, surat-surat edaran yang berisi kebijakan tertentu, rancangan-rancangan program, kerangka acuan proyek, *action plan* yang tertulis dan sebagainya adalah contoh-contoh mengenai apa yang disebut sebagai *policy rules* yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Keanekaragaman peraturan-peraturan itu dapat dikatakan sangat tergantung kepada tingkat kepentingan dan relevansi materi muatan yang hendak diaturnya, serta lembaga atau organ jabatan kenegaraan dan pemerintahan yang diberi wewenang untuk menetapkannya menjadi peraturan yang mengikat untuk umum.⁵⁹

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 14-16.

Pada kelompok kedua, yaitu peraturan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya. Dapat pula terjadi, adanya undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai subjek hukum tertentu saja. Sementara itu, undang-undang dapat pula bersifat nasional atau bersifat lokal. Undang-undang yang bersifat lokal biasanya adalah undang-undang yang berlaku di tingkat provinsi saja. Pada Undang-undang tentang pembentukan kabupaten, meskipun hanya mengatur pemerintahan lokal di suatu daerah saja, tetapi kekuatan berlakunya tetap bersifat nasional. Undang-undang tersebut, seperti halnya undang-undang pada umumnya juga dimaksud berlaku mengikat semua subjek hukum dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. Artinya, undang-undang tentang pembentukan kabupaten tersebut juga mengikat Presiden, DPR, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan semua subjek hukum dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Karena itu, undang-undang dimaksud tidak dapat disebut sebagai "*local wet*" hanya karena ia mengatur materi yang bersifat lokal. Sebaliknya, peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945 juga tidak dapat dikatakan hanya berlaku mengikat daerah. Presiden dan menteri serta lembaga-lembaga negara lainnya seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, BPK, dan sebagainya juga terikat kepada ketentuan kepada ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah. Misalnya meskipun BPK adalah lembaga (tinggi) negara yang bersifat independen, tetapi BPK tidak boleh semena-mena membangun kantor di suatu ibukota kabupaten dengan

mengindahkan Peraturan Daerah yang berlaku di daerah itu. Artinya, dalam hal ini, BPK juga terikat untuk tunduk kepada norma yang terkandung di dalam Peraturan Daerah tersebut.⁶⁰

Oleh karena itu, yang dimaksud dengan undang-undang lokal atau "*locale wet*" (*local legislation*) itu adalah peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislaif lokal dengan kekuatan berlaku hanya dalam lingkup wilayah satuan pemerintahan lokal tertentu saja. Dengan demikian, "*locale wet*" yang dimaksud itu dapat dikatakan setara dengan pengertian peraturan daerah. Di lingkungan negara-negara federal, undang-undang lokal itu adalah undang-undang yang dibentuk dan berlaku di negara bagian sebagai bentuk "*local legislation*" (*locale wet*). Tentu saja, di lingkungan negara-negara kesatuan seperti di Indonesia, peraturan daerah tingkat provinsi ataupun tingkat kabupaten dan kota memang tidak lazim disebut formal sebagai "*wet*" atau undang-undang. Karena, di dalam ketentuan UUD 1945, istilah undang-undang itu sendiri sudah tegas merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk merupakan istilah yang hanya terkait dengan produk legislatif yang dibentuk oleh DPR setelah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR bersama dengan Presiden, dan kemudian disahkan oleh Presiden sebagaimana mestinya. Sementara itu, ada pula peraturan perundang-undangan pada kelompok keempat, yaitu yang biasa disebut sebagai peraturan yang

⁶⁰ *Ibid*, hlm.16.

bersifat internal atau “*internal regulation*” (*interne regeling*). Sebenarnya, peraturan kategori keempat ini, bukanlah peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 *juncto* UU No.12 Tahun 2011. Dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang ini, “peraturan perundang-undangan” diartikan sebagai aturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Karena itu, peraturan dalam kategori keempat ini tidak dapat dimasukkan ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Undang-Undang No.12 Tahun 2011.⁶¹

Namun demikian, untuk beberapa kasus, kadang-kadang kriteria yang dapat diterapkan untuk norma-norma hukum yang dianggap berlaku mengikat ke luar atau ke dalam, juga sangat tipis perbedaannya. Di dalam norma hukum yang dianggap mengikat hanya ke dalam, ternyata terkandung juga unsur-unsur daya ikat yang bersifat ke luar. Apalagi, sesuai dengan prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku ke luar, pasti juga berlaku mengikat ke dalam. Artinya, semua norma hukum yang berlaku ke luar pasti berlaku juga ke dalam, sedangkan semua yang berlaku ke dalam belum tentu otomatis juga berlaku ke luar. Akan tetapi, mana peraturan dan norma hukum yang hanya berlaku ke dalam dan mana yang berlaku ke luar dan ke dalam, sering tidak mudah ditentukan. Misalnya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang diberi

⁶¹ *Ibid*, hlm. 17.

kewenangan mengatur secara internal dengan menetapkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) untuk tujuan kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut UUD 1945. Meskipun secara teoritis sering dikatakan bahwa sifat regulasi yang ditetapkan dalam bentuk PERMA dan PMK itu hanya bersifat internal tetapi norma yang terkandung di dalam kedua bentuk peraturan itu sedikit banyak bersentuhan dengan subjek-subjek hukum (*legal subjects*) di luar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, meskipun disana-sini tetap terdapat pengecualian-kecualian (*exceptions*) ataupun kekhususan di samping adanya peraturan yang bersifat umum dan abstrak seperti yang sudah diuraikan di atas memang terdapat pula peraturan-peraturan tertentu yang bersifat khusus. Kekhususan-kekhususan normative suatu peraturan tersebut dapat terjadi karena beberapa alasan, yaitu: kekhususan karena subjek hukum yang diaturnya, kekhususan karena lokalitas wilayah berlakunya, atau kekhususan karena sifat internal daya ikatnya secara hukum. Ketiga macam alasan ini dapat menimbulkan bentuk-bentuk pengecualian. Selain itu, dari segi fungsinya, terutama dalam konteks pengertian peraturan perundang-undangan sebagai "*subordinate legislation*" seperti yang diklasifikasikan dalam undang-undang federal Amerika Serikat, yaitu *Administrative Procedure Act* Tahun 1964 (APA), bentuk-bentuk peraturan itu dapat pula dibedakan antara

legislative rules atau *substantive rules*, *interpretive rules*, dan *procedural rules*.⁶²

Setiap undang-undang (*statute*) dapat berisi ketentuan (*provisions*) yang bersifat *mandatory* (*mandatory provisions*) atau bersifat direktori (*directory provisions*). Jika suatu undang-undang disahkan untuk memungkinkan sesuatu dilaksanakan, maka norma yang terdapat di dalamnya dapat bersifat *mandatory* atau di dalamnya dapat bersifat *mandatory* atau *directory*. Bedanya adalah bahwa ketentuan yang bersifat *mandatory* harus ditaati atau terpenuhi secara tepat dan mutlak, tetapi ketentuan yang bersifat *directory* dipandang sudah cukup jika ditaati atau terpenuhi secara substantif saja. Jika ketentuan yang bersifat *mandatory* tidak terpenuhi secara tepat, maka hal-hal yang dilakukan menjadi tidak sah. Sebaliknya, jika suatu ketentuan hanya bersifat *directory*, ia bersifat immaterial sepanjang terkait dengan keabsahan sesuatu yang telah dilakukan, apakah ketentuan itu dipenuhi secara mutlak atau tidak. Prinsipnya, ketentuan yang bersifat *mandatory* harus ditaati secara mutlak, sedangkan ketentuan yang bersifat *directory* cukup dipenuhi secara substansial (*Mandatory or absolute provisions must be obeyed strictly. Directory provisions may be complied with substantively*). Dalam hal suatu undang-undang berkaitan dengan pelaksanaan suatu tugas pejabat publik tertentu, pelanggaran terhadapnya, sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan yang

⁶² *Ibid*, hlm. 18-19.

nyata, tidak menyebabkan batalnya perbuatan yang dilakukan berdasarkan undang-undang yang bersangkutan, dan karenanya ketentuan yang demikian itu dapat dikatakan bersifat *directory*. Dalam hal pelanggaran terhadap ketentuan yang bersifat *directory* itu, tidak menimbulkan efek pembatalan, maka pelanggarannya dapat diancam dengan hukum karena kelalaian. Beberapa ciri yang dapat dipakai membedakan kedua jenis ketentuan yang bersifat *mandatory* atau *directory* itu adalah *the creation of rights and obligation*. Jika suatu undang-undang melahirkan hak dan kewajiban dengan menentukan cara keduanya dilaksanakan (*enforcement*), maka ketentuan yang demikian dianggap bersifat *mandatory*, dan pembentuknya menginginkan agar pemenuhan atas ketentuan demikian dijadikan sebagai hal yang pokok dalam rangka pemberlakuan undang-undang yang bersangkutan, kemudian jika undang-undang menentukan waktu tertentu dalam rangka pelaksanaan suatu ketentuan atau dalam rangka pelaksanaan suatu tugas tertentu atau dalam rangka pelaksanaan suatu tugas tertentu, maka undang-undang itu dikatakan bersifat *directory* yang pemenuhannya tidak perlu bersifat formal dan mutlak, tetapi cukup bersifat substantif atau materiil.⁶³

Apabila disimpulkan antara keputusan dan pengaturan maka antara lain:

⁶³ *Ibid*, hlm. 19-20.

Tabel.2.1. Perbedaan Keputusan dan Peraturan

No	Keputusan (<i>beschikking</i>)	Peraturan (<i>regeling</i>)
1	Selalu bersifat individual dan konkrit (<i>individual and concrete</i>).	Selalu bersifat umum dan abstrak (<i>general and abstract</i>)
2	Pengujiannya melalui gugatan di pengadilan tata usaha negara.	Untuk undang-undang diuji ke Mahkamah Konstitusi sedangkan pengujiannya untuk peraturan di bawah undang-undang (<i>judicial review</i>) ke Mahkamah Agung.

Sumber : Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang, Perihal Undang Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 5-8.

A.3. Macam-Macam Produk Hukum

Produk hukum adalah ketentuan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat berwenang dan bersifat mengikat. Bersifat mengikat ini berarti bahwa produk hukum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan mempunyai akibat hukum. Produk Hukum ada yang bersifat pengaturan ada pula yang bersifat penetapan atau terbagi dengan produk keputusan atau produk pengaturan. Dimana Produk Hukum yang bersifat keputusan atau penetapan ini adalah produk hukum yang dibuat oleh lembaga/pejabat berwenang di daerah maupun di pusat yang mengikat secara konkrit dan individual, sedangkan produk hukum yang bersifat pengaturan adalah produk hukum yang mengikat secara umum dan abstrak. Dalam hal produk hukum yang bersifat penetapan,

misalnya dapat berupa Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, dan sebagainya. Sedangkan Produk Hukum yang bersifat pengaturan dapat dicontohkan, seperti Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan sebagainya yang mana kesemuanya itu disebut dengan Peraturan Perundang-undangan, 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.⁶⁴ Maka dapat dikatakan peraturan perundang-undangan yang memuat hal-hal yang bersifat *regeling* tersebut merupakan produk hukum yang bersifat pengaturan, yang mengikat secara umum dan abstrak. Macam-macam produk hukum, terbagi menjadi produk hukum pusat dan daerah. Produk hukum pusat, dalam hal ini peraturan perundang-undangan, terdapat banyak macamnya, mulai dari hierarkinya yang diatur menurut TAP MPR No.XX/MPRS/1966, TAP MPR No.III/2000, UU.No. 10 Tahun 2004, dan terakhir UU No. 12 Tahun 2011. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 terdiri dari:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar 1945 Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batas-batasnya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut, yaitu: (1) suatu kumpulan kaidah-kaidah yang

⁶⁴ Pasal 1 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa; (2) suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik; (3) suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara; (4) suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.⁶⁵ Dalam Pasal 3 ayat (1) terdapat ketentuan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Namun UUD 1945 tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan oleh karena alasan sebagai berikut⁶⁶:

1. Undang-Undang Dasar 1945 itu terdiri dari dua kelompok norma hukum yaitu: Pembukaan UUD 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara. Norma Fundamental Negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat "*pre-supposed*" dan merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.
2. Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma sanksi, oleh karena itu menempatkan Batang Tubuh UUD 1945 ke dalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, oleh karena menempatkannya terlalu rendah.
3. Pasal 3 (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak benar apabila UUD 1945 dimasukkan dalam jenis Peraturan Perundang-undangan.

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

⁶⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, *op.cit.*, hlm. 22.

⁶⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, ...*Op.cit.*, hlm.99-100.

Di dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/ MPR/ 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”⁶⁷

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pada Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2011, dikatakan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang,” kemudian Pada Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang mengatakan bahwa. Dalam hal

⁶⁷ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ... *Op, cit*, hlm.87.

suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No.12 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

d. Peraturan Pemerintah

Pada pasal 1 ayat (5), menyatakan Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundangundangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

e. Peraturan Presiden

Pasal 1 angka 6 UU No.12 Tahun 2011, menyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Selain yang terdapat pada Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, terdapat produk hukum pusat lainnya, yang terdapat pada Pada Pasal 8 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, yaitu mencakup peraturan yang ditetapkan oleh

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, pada Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa :

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Sedangkan, yang dimaksud dengan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.⁶⁸

Berkaitan dengan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan Presiden sebagai dihentikan dalam Pasal 8 ayat (1) di atas, dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis peraturan perundang-undangan⁶⁹:

- a. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja mengikat organisasi di antaranya peraturan tata tertib lembaga, peraturan mengenai susunan organisasi dan yang sejenis.

⁶⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.67-68.

⁶⁹ *Ibid*, hlm.90-91.

- b. Peraturan lembaga yang sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, di antaranya Peraturan Mahkamah Agung, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
- c. Peraturan lembaga yang mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia tentang Mata Uang.

Kemudian pada Pasal 97 UU No.11 Tahun 2011, disebutkan pula Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat. Keputusan dalam pasal 100 UU No.11 Tahun 2011 dimaknai sebagai peraturan, dimana dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa, semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang- Undang ini.

Menurut Jimly, ada pejabat-pejabat setingkat Menteri seperti Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian RI, Panglima Tentara Nasional Indonesia dan Jaksa Agung yang dapat pula diberikan kewenangan regulasi yang

berifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesiadan sebagainya. Badan atau lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri, asalkan kewenangan regulative itu diberikan oleh undang-undang. Jika lembaga-lembaga itu diberi kewenangan regulative, maka nama produk regulative yang dihasilkan sebaiknya disebut sebagai peraturan. Dengan begitu, Gubernur Bank Indonesia tidak perlu mengeluarkan peraturan perbankan dengan nama Surat Edaran seperi selama ini. Namanya diubah menjadi Peraturan Gubernur Bank Indonesia yang sifatnya melaksanakan perintah Peraturan Presiden. Begitu pula dengan Peraturan Jaksa Agung, Peraturan Kepala Kepolisian dan seterusnya, yang kesemuanya bersifat melaksanakan materi peraturan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden.⁷⁰

Seringkali bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan lembaga-lembaga yang bersifat khusus atau independen tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan umum yang tunduk kepada prinsip hierarki hukum berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang lazim. Produk hukum pengaturan yang ditetapkan oleh pejabat tertentu yang secara protokoler sederajat dengan Menteri. Akan tetapi, produk peraturan yang ditetapkannya sama seperti Peraturan Pemerintah, yaitu menjalankan Undang-Undnag. Karena itu, kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut juga sebagai peraturan yang

⁷⁰ Jimly Assihiddiqie, *Konstitusi dan Konstisunalisme di Indonesia...*, *Op.cit.* hlm.287-288.

bersifat khusus itu lebih tepat disebut juga sebagai peraturan lembaga khusus (*lex specialis*). Semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus dan independen itu dapat diperlukan sebagai bentuk peraturan khusus yang tunduk pada prinsip *lex specialis derogat lex generalis*. Termasuk kategori ini, misalnya, Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan KPU, Peraturan KPI, Peraturan Komnas HAM, Peraturan PPATK, dan sebagainya.⁷¹ Selain produk hukum pusat yang telah disebutkan di atas, maka terdapat pula instruksi presiden, surat-surat edaran, berisi kebijakan tertentu, rancangan-rancangan program, kerangka acuan proyek, “*action plan*” yang tertulis, dan sebagainya adalah contoh-contoh mengenai apa yang disebut sebagai “*policy rules*” sebagai bentuk peraturan kebijakan yang bukan peraturan perundang-undangan.⁷²

Adapun produk hukum daerah menurut Pasal 1 ayat (1) Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, maka yang dimaksud dengan pembentukan produk hukum daerah adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Kemudian dinyatakan dalam Pasal 1 angka 8 Permendagri No.53 Tahun 2011, bahwa produk hukum daerah adalah Perda atau namanya lainnya, Perkada, PB KDH dan Keputusan Kepala Daerah,

⁷¹ *Ibid*, hlm.288.

⁷² Jimly Assihiddiqie, *Perihal Undang-Undang, ...* Loc, cit.

kemudian dalam Pasal 2 disebutkan bahwa produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan. Apabila dijabarkan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan seperti yang terdapat dalam Pasal 3, yaitu adalah:

1. Perda

Dalam Pasal 18 UUD 1945 dikatakan bahwa, Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian dalam Pasal 1 angka 5 Permendagri No.53 Tahun 2011, disebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pasal 1 angka 7 UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa, Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, sedangkan dalam Pasal 1 angka 8 UU No.12 Tahun 2011, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Pada Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa:

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

2. Perkada

Peraturan Gubernur/ Kepala Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan di daerah yang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Daerah Provinsi.⁷³ Pasal 1 angka 6 Permendagri No.53 Tahun 2011, menyatakan bahwa Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut sebagai perkada adalah Peraturan Gubernur dan/ atau Peraturan Bupati/ Walikota. Pada Pasal 146 UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa:

- (1) Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.
- (2) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

3. PB KDH

Pasal 1 angka 7 Permendagri No. 53 Tahun 2011, menyebutkan bahwa Peraturan Bersama Kepala Daerah yang selanjutnya disingkat PB KDH adalah peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih kepala daerah.

⁷³ Maria Farida Indruati Soeprapto, ... *Op, cit*, hlm.202.

Kemudia dalam Pasal 6, PBKDH terdiri atas peraturan bersama gubernur dan peraturan bersama bupati atau walikota.

Adapun produk hukum daerah yang bersifat penetapan adalah Keputusan Kepala Daerah. Dalam Pasal 1 angka 9 Permendagri No. 53 Tahun 2011, yang dimaksud Keputusan Kepala Daerah adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final. Ketentuan tentang Keputusan Kepala Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 terdapat pada Pasal 146, seperti yang telah disebutkan sebelumnya dalam membahas tentang Peraturan Kepala Daerah. Selain itu terdapat pula Peraturan Desa sebagai produk hukum daerah, Peraturan Desa masih terdapat dalam Pasal 209 UU No. 32 Tahun 2004, dimana dalam pasal tersebut disebut Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Peraturan Desa ini sudah di hapus dalam hierarki peraturan perundang-undangan di dalam UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Desa ini ditemukan di UU No. 10 Tahun 2004 yang telah dicabut dan digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011, UU No 10 Tahun 2004 ini menjadi dasar hukum UU No. 32 Tahun 2004, dimana dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c menetapkan bahwa Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama kepala desa, ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

B. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Perundang-undangan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

B.1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Baik dalam naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai literatur yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara Indonesia dikenal berbagai istilah yaitu perundangan, perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, dan peraturan negara. Dalam bahasan Belanda dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels* atau *wettelijk regeling* (*en*). Pengertian *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* dan *wet materiele zin*.⁷⁴ Peraturan perundang-undangan dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasar *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan undang-undang dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan.⁷⁵ Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Peraturan yang dimaksud meliputi Undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan

⁷⁴ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ... *Op, cit*, hlm.2-3.

⁷⁵ Yuliandri, ... *Op, cit*, hlm.25.

dan Instruksi. Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.⁷⁶

Peraturan merupakan *hukum in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*).⁷⁷ Secara teoritis istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu sebagai berikut⁷⁸:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Berkenaan dengan perundang-undangan, A.Hamid S. Attamimi menulis sebagai berikut:

“ Istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian atau delegasian undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden yang berisi peraturan, keputusan menteri yang bersifat peraturan, keputusan lembaga pemerintah nondepartemen yang berisi peraturan, keputusan direktur jenderal departemen yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, peraturan daerah tingkat I, keputusan gubernur kepala daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat I, peraturan daerah tingkat II, dan keputusan bupati/ wali kota madya kepala daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat II.”

⁷⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, ... *Op.cit*, hlm.16.

⁷⁷ Ridwan HR, *Administrasi Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, 2008, hlm.133.

⁷⁸ *Ibid.*

Hamid S Attamimi memberikan batasan peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasar kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi. Pada bagian lain A. Hamid S Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan, yaitu semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.⁷⁹

Batasan dan pengertian perundang-undangan sebagaimana yang telah disebutkan di atas, dapat diidentifikasi sifat-sifat atau ciri-ciri dari suatu peraturan perundang-undangan, yaitu⁸⁰:

- a. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
- b. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah. Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi maupun delegasi.
- c. Peraturan perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
- d. Peraturan perundang-undangan mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).

Kemudian dapat pula disebutkan ciri-ciri perundang-undangan, yaitu⁸¹:

⁷⁹Rosjidi Ranggawidjaja, ...*Op, cit*, hlm.19.

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 19-20.

⁸¹ Ridwan HR, ...*Op, cit*, hlm.135.

1. Peraturan perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas.
2. Peraturan perundang-undangan bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
3. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Pencantuman klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Peraturan perundang-undangan, yaitu hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat (secara) umum.⁸² Ditinjau dari wewenang pembentukannya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan antara yang bersifat kenegaraan dan yang bersifat administrasi negara. Selanjutnya ditinjau dari administrasi negara. Selanjutnya ditinjau dari daya ikatnya ada yang bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) dan ada yang bersifat administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Ditinjau dari lingkungan tempat berlaku, dapat dibedakan antara peraturan perundang-undangan tingkat nasional dan daerah.⁸³ Menurut PJP Tak, peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) adalah⁸⁴:

“ ...als een besluit van een organ met wetgevende bevoegheidalgemen, burgers bindene regeles bevat. Het begrip algemeenin deze omschirijving

⁸² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teorik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.14.

⁸³ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ...*Op, cit.* hlm.9-10.

⁸⁴ *Ibid.*10.

wil niet zeggen dat materiele wetten allen die wetten zijn die alle burgers binden, maar van toepassing zijn in een onbepaald aantal gevallen en voor een onbepaald aantal personen”.

Pengertian dan pendiskripsian yang dikemukakan oleh P.J.P Tak di atas, menurut Bagir Manan dan Kuantana, menggambarkan bahwa unsur-unsur yang termuat dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut⁸⁵:

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan itu perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschreven recht, written law*);
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang mempunyai wewenang membuat peraturan “peraturan” yang berlaku umum atau mengikat umum (*algemeen*); dan
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkrit atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkrit tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (*bersifat*) umum dan mengikat umum.

Pendapat P.J.P Tak di atas jika dirumuskan lebih sederhana, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi atauran tingka laku yang bsifat dan mengikat secara umum.⁸⁶ Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah⁸⁷:

⁸⁵ *Ibid*, hlm.9.

⁸⁶ *Ibid*, hlm.10.

⁸⁷ *Ibid*, hlm.111.

1. Setiap Keputusan tertulis dikeluarkan pejabat dan lingkungan jabatan yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak dan abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkrit tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam Kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materii zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschrift*, *Wet AMvB*, *de Ministeriele verordening*, *de gemeentelijke radserordeningen*, *de provinciale staten verordeningen*.

Menurut D.W.P. Ruiter, dalam kepustakaan di Eropa Kontinental, yang dimaksud peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin* mengandung tiga unsur, yaitu⁸⁸:

- a. Norma hukum (*rechtsnorm*);
- b. Berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan
- c. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Ketiga unsur norma tersebut dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut⁸⁹:

1. Norma Hukum
Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa:
 - a. perintah (*gebod*);
 - b. larangan (*verbod*);
 - c. pengizinan (*toestemming*); dan
 - d. pembebasan (*vrijstelling*)
2. Norma berlaku keluar
Ruiter berpendapat bahwa, di dalam peraturan perundang-undangan terdapat terdapat tradisi yang hendak membatasi berlakunya norma hanya bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintah. Norma hanya ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya, maupun antara rakyat dan pemerintah. Norma yang mengatur hubungan antar bagian-bagian organisasi pemerintah dianggap bukan norma yang

⁸⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, ... *Op.cit*, hlm.35.

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 35-36.

sebenarnya, dan hanya dianggap norma organisasi. Oleh karena itu, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan selalu disebut “berlaku ke luar”.

3. Norma bersifat umum dalam arti luas

Dalam hal ini terdapat perbedaan antara norma yang umum (*algemeen*) dan yang individual (*individueel*), hal ini dilihat dari adressat (alamat) yang dituju, yaitu ditujukan kepada “Setiap orang” atau kepada “orang tertentu”, serta antara norma yang abstrak (*abstract*) dan yang konkret (*concrete*) jika dilihat dari hal yang diatur, apakah mengatur peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau mengatur peristiwa-peristiwa yang tertentu.

Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*algemeen verbindend voorschrift*) disebut juga dengan istilah undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*), yaitu *ieder rechtsvoorschrift van de overheid met algemeen strekking*, (semua hukum tertulis dari pemerintah yang mengikat umum). Berdasarkan kualifikasi norma hukum di atas, peraturan perundang-undangan itu bersifat umum-abstrak.⁹⁰ Perkataan bersifat umum-abstrak dicirikan oleh unsur-unsur di antaranya:

- a. *Tijd (een regel geldt niet slechts op een moment)*; Waktu (tidak hanya berlaku pada saat tertentu);
- b. *Plaats (een regels geldt niet slechts op een plaats)*; Tempat (tidak hanya berlaku pada tempat tertentu);
- c. *Persoon (een regel geldt niet voor slechts voor een enkel rechtsfeit, maar voor rechtsfeiten die herhaalbaar zijn, dat wil zeggen zich telkens voor kunnen doen)*. Fakta hukum (tidak hanya ditunjukkan pada fakta hukum tertentu, tetapi untuk berbagai fakta hukum yang dapat berulang-ulang, dengan kata lain untuk perbuatan yang berulang-ulang).

Ciri-ciri yang disebutkan ten Berge ini hampir senada dengan hasil penelitian dari *de Commissie Wetgevingsvraagstukken* bahwa, “*Om algemeen*

⁹⁰ Ridwan HR, ...*Op, cit*, hlm. 136.

verbindend voorschrift te zijn moet een regel een algemeen karakter hebben. Een voorschrift dat slecht voor een of enkele concerte gevallen geldt of tot met naam en toenaam ganoemde personen gericht is, voldoet aan die voorwaarde niet. Of een voorschrift algemeen is, laat zich aan de hand van een aantal gezichtspunten beoordelen." (peraturan yang mengikat umum haruslah suatu peraturan yang memiliki sifat umum. Peraturan yang hanya berlaku untuk peristiwa konkret atau yang ditujukan pada pada orang-orang yang disebutkan satu per satu, tidak memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan, atau peraturan umum, yang lahir atas dasar sudut pandang penilaian (peraturan kebijaksanaan, pen).⁹¹ Lebih lanjut disebutkan sebagai berikut :

"De algemeenheid kan betrekking hebben op het gebied waarvoor de regel geldt. Een ideal- typisch algemeen verbindend voorschrift geldt niet slecht op een plaats, maar voor een groter gebied of "overal". De algemeenheid van het voorschrift ka nook slaan op het tijdsbestek waarvoor de regel geldt. Een ideal-typisch algemeen verbindend voorschrift geldt niet slechts op een tijdstip, maar voor een langere periode of voor onbepaalde tijd, Een regel kan voorts algemeen zijn naar personen. Een ideal-typisch algemeen verbindend voorschrift geldt niet slechts voor een rechtssubject, maar richt zich tot een grotere groep van personen of tot een ieder. Algemeenheid ziet ook op de herhaalbaarheid van de toepassing van het voorschrift. Een ideal-typisch algemeen verbinded voorschrift verbindt niet slechts voor een enkel, unieke situatie, maar voor een onbepaald aantal gevallen waarin het voorschrift van toepassing is."

"(keumuman (peraturan perundang-undangan, pen.) berkenaan dengan wilayah di mana pertauran itu berlaku, Tipe ideal suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat umum tidak hanya berlaku pada tempat tertentu, tatapi berlaku pada lingkungan yang lebih luas atau "di mana-mana". Keumuman peraturan berkaitan dengan waktu di mana

⁹¹ *Ibid*, hlm.136-137.

peraturan itu berlaku. Tipe ideal peraturan perundang-undangan tidak hanya berlaku untuk waktu tertentu, tetapi berlaku untuk masa yang lebih panjang atau berlaku untuk waktu yang tidak tertentu. Selanjutnya peraturan adalah umum untuk setiap orang. Tipe ideal peraturan perundang-undangan tidak hanya berlaku pada subjek tertentu, tetapi ditujukan pada kelompok yang lebih besar orang atau pada setiap orang. Sifat umum (peraturan perundang-undangan, pen) tampak pula pada berulang-ulangnya penerapan peraturan. Tipe ideal peraturan perundang-undangan tidak hanya diterapkan pada satu situasi khusus, tetapi pada sejumlah keadaan yang tidak tertentu).

Mengenai istilah peraturan perundang-undangan, maka istilah yang di gunakan dalam ketetapan MPR No.III/MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana nama dari Ketetapan MPR tersebut adalah peraturan perundang-undang juga dipakai dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁹² Menurut Pasal 1 angka 2 UU No.10 Tahun 2004, Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan-undangan, yang dimaksud dengan 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.

⁹² Ni'matul dan Nazriyah,...*Op.cit*, hlm.2-3.

B.2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menyebutkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan sifat umum dalam arti luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, mengikat secara umum pada saat ini sekadar menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya. Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoordenboek*," perundang-undangan atau *legislation/ wetgeving/ gezetgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu⁹³:

⁹³ Yuliandri,...*Op, cit*, hlm.25-26.

“Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”

Pembentukan undang-undang, merupakan rangkaian kata yang diartikan sebagai proses pembuatan undang-undang, yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Secara terpisah, kata pembentukan juga diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan membentuk. Dalam pengertian lain, pembentukan undang-undang merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Woodrow Wilson dalam bukunya *Congressional Government* mengatakan bahwa, *legislation is an aggregate, not a simple production*. Kemudian, Jeremy Bentha, dan Jhon Austin mengatakan bahwa, *legislation sebagai “any form of law-making”*. “*The term is, however, restricted to a particular form of law-making, viz”. The declaration in statutory from of rules of laws by the legislature of the State. The law that has its source in legislation is called enacted law or statute or writtem law*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan maksud mengikat umum, dapat dikaitkan dengan pengertian “*enacted law*”, “*statute*”,

atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, legislasi merupakan proses pembentukan undang-undang.⁹⁴

Lazimnya, pembentukan peraturan perundang-undangan, bersumber pada suatu kewenangan, baik yang bersifat atribusi maupun yang bersifat delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan/ atau undang-undang kepada lembaga negara dalam hal ini presiden, akan melekat secara terus menerus. Dengan kewenangan ini, presiden dapat berprakarsa secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundang-undangan setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan UUD dan/ atau UU. Hal ini sebagaimana dijelaskan, dengan mengacu pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, disebutkan:

“...Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat. Di sisi lain, ada delegasi kewenangan, yaitu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan dengan tegas dan tidak. Delegasi kewenangan tidak diberikan, melainkan “diwakilkan”. Selain itu, kewenangan delegasi ini bersifat sementara, dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada. contoh delegasi ini adalah kewenangan pemerintah menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).”

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 15.

Sedangkan usulan pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersumber pada kewenangan legislatif yang bersifat:

“(1) umum; (2) abstrak; dan (3) terus menerus. Peraturan perundang-undangan bersifat umum, dalam arti ditujukan untuk masyarakat pada umumnya, bukan hanya untuk pribadi tertentu atau kalangan internal suatu lembaga. Oleh karena itu, surat edaran secara teori tidak dapat dimasukkan dalam kelompok peraturan perundang-undangan. Isinya juga harus abstrak, bukan mengatur hal konkret atau kasuistik. Sifat lain dari peraturan perundang-undangan adalah berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).”

Dengan memahami prinsip-prinsip tentang peraturan perundang-undangan khususnya pada fungsi, dasar kewenangan, dan materi muatan (substansi), terlihat bahwa:

“fungsi peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah untuk menyelenggarakan fungsi legislatif. Kemudian, dilihat dari dasar kewenangannya bersumber dari atribusi dan delegasi. Sedangkan dilihat dari materi muatan (substansi), peraturan perundang-undangan berisi ketentuan yang mengatur tata kehidupan masyarakat yang mendasar, yang dapat mengurangi, membatasi hak asasi warga negara/penduduk, berisi norma suruhan/ larangan, serta dapat memuat sanksi pidana dan sanksi lainnya.”

Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *juncto* 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jika ditelaah menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pengertian dari istilah peraturan perundang-undangan yang dipakai dalam undang-undang tersebut telah memunculkan pelbagai kritik dari banyak pihak. Philipus M. Hadjon, mengemukakan, bahwa istilah peraturan perundang-undangan

digunakan dalam pengertian yang sangat luas, meliputi: UUD, legislasi dan regulasi (*delegated regulation*). Hal tersebut dapat dibaca dalam Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.⁹⁵ Dalam pandangan Philipus M. Hadjon, penyebutan istilah peraturan perundang-undangan, dilihat dari perkembangannya perlu dikaji kembali karena⁹⁶:

”...penggunaan istilah peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang begitu luas bukan baru pertama kali (TAP MPRS Nomor XX/MPRS/ 1966). Dalam perjalanan waktu yang sekian lama, sulit kiranya untuk mengubah istilah itu dengan suatu istilah yang lebih tepat. Namun demikian, istilah peraturan perundang-undangan perlu dikaji kembali.”

Diuraikan lebih lanjut:

”...istilah peraturan lebih jelas merujuk pada aturan hukum namun istilah perundang-undangan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 *juncto* 12 Tahun 2011 jelas tidak merujuk istilah undang-undang. Istilah undang-undang dalam hukum tata negara kita mengandung makna khas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dikitkan dengan Pasal 20 A UUD 1945: DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, undang-undang merupakan produk legislasi.”

Terkait dengan peristilahan *wet*, dijelaskan oleh Philipus M Hadjon, bahwa⁹⁷:

”...konsep undang-undang dalam hukum tata negara kita janganlah disamakan dengan konsep *wet* dalam hukum tata negara Belanda sebelum Perang dunia II. Konsep *wet* sebelum perang dunia dibedakan: *wet in formele* dan *wet in materiele zin*. Konsep undang-undang dalam hukum tata negara kita, sejajar dengan konsep *wet in formele zin*. Hukum tata negara kita tidak membedakan konsep undang-undang dalam arti formasi dan undang-undang dalam arti materiil.”

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 44-45.

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 45.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 46.

Dengan uraian demikian Philipus M. Hadjon kemudian menyatakan bahwa⁹⁸:

”...istilah perundang-undangan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 *juncto* 12 Tahun 2011 tidak tepat, karena ruang lingkup perundang-undangan begitu luas. Di samping itu dengan jangkauan yang begitu luas dalam Pasal 8 dalam UU No. 12 Tahun 2011, maka istilah aturan hukum adalah lebih tepat karena dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak hanya meliputi *wetgeving* seperti halnya AB (*Algemene bepalingen van wetgeving voor Indonesie-S 1847-23*) yang hanya mengatur pembentukan *wet* (undang-undang). Kalau dimaksud menjangkau semua aturan hukum (tidak hanya undang-undang) istilah yang lebih tepat adalah aturan hukum (*regelgeving*)”

Dengan alasan yang demikian, selanjutnya Philipus M. Hadjon mengusulkan alternatif lain, agar judul Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dapat diganti dengan Undang-Undang tentang pembentukan aturan hukum.⁹⁹ UU No. 12 Tahun 2011 merupakan dasar hukum atau landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, UU No. 12 Tahun 2011 ini merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya, yaitu UU No. 10 Tahun 2004. Adapun kelemahan-kelemahan dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain¹⁰⁰:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Lihat Penjelasan BAB I Umum UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain¹⁰¹:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Selain penambahan materi baru yang telah dijabarkan di atas, maka dapat pula dijelaskan perbandingan perbedaan antara UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011, maka antara lain:

Tabel.2.2. Perbedaan UU No.10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011

Perihal	Perbedaan	
	UU NO.10 TAHUN 2004	UU NO.12 TAHUN 2011

¹⁰¹ *Ibid.*

<p>a. Perubahan kalimat (pengurangan dan penambahan kata) pasal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 1 angka 1: Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. 2. Pasal 1 angka 2: Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. 3. Pasal 5: Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan 4. Pasal 5 huruf b: Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat 5. Pasal 5 huruf c: 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 1 angka 1: Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. 2. Pasal 1 angka 2: 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 3. Pasal 5 : Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan 4. Pasal 5 huruf b: Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat 5. Pasal 5 huruf c: Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan
---	---	---

	<p>Kesesuaian antara jenis dan materi muatan</p> <p>6. Pasal 6 ayat (1) : materi muatan peraturan perundang-undangan <u>mengandung</u> asas</p>	<p>6. Pasal 6 ayat (1): materi muatan peraturan perundang-undangan <u>harus mencerminkan</u></p>
<p>b. Pergeseran pasal dan perubahan isi pasal</p>	<p>1. Pasal 8 : Materi muatan yg harus diatur dengan UU berisi hal-hal yang :</p> <p>a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD RI 1945 yang meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. HAM 2. Hak dan kewajiban warga negara 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara 4. Wilayah negara dan pembagian daerah 5. Kewarganegaraan dan kependudukan 6. Keuangan negara <p>Diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU</p>	<p>1. Pasal 10 ayat (1) : Materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD RI 1945 b. Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu d. Tindak lanjut atas putusan MK dan/atau e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

		<p>Pasal 10 ayat (2) : Tindak lanjut atas putusan MK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden. Kemudian pada Pasal 10 ayat (3): Perda prov dan Perda Kab/kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya</p>
<p>c. Penggantian dan penambahan materi</p>	<p>Pasal 14 : materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam UU dan Perda</p>	<p>Pasal 15: Ayat (1) materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. UU b. Peraturan daerah Provinsi; atau c. peraturan daerah kab/kota Ayat (2) ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b dan c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan atau pidana denda paling bsnyak Rp.50.000.000 (lima puluh juta rupiah)</p>

<p>d. Penambahan ayat</p>	<p>1. Pasal 1 angka (11): Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.</p> <p>2. Pasal 1 angka 12: Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.</p> <p>Selanjutnya Pasal 1 angka 13 sampai 16 belum diatur dalam pasal ini</p>	<p>1. Pasal 1 angka (11): Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.</p> <p>2. Pasal 1 angka 12: Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.</p> <p>3. Pasal 1 angka 13: Materi Muatan</p>
---------------------------	---	---

		<p>Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.</p> <p>4. Pasal 1 angka 14: Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p> <p>5. Pasal 1 angka 15: Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p> <p>6. Pasal 1 angka 16: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p>
--	--	--

e. Penggolongan pasal atau BAB pada pasal	Pasal 7 tentang jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan masuk pada BAB II dan materi muatan pada BAB III	Pasal 7 jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dan materi muatan pada BAB III
f. Penambahan materi	Pasal 7 ayat (1) : <i>Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:</i> a. UUD RI 1945 b. UU/Perpu c. PP d. Perpres e. Perda	Pasal 7 ayat (1) : <i>Jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:</i> a. UUD RI 1945 b. TAP MPR c. UU/Perpu d. PP e. Perpres f. Perda Provinsi g. Perda Kabupaten/ Kota
g. Penghapusan pasal	Pasal 7 ayat 2 dan 3	Pasal 7 hanya terdapat ayat 1 dan ayat 2.
h. Penambahan pasal baru dan pemindahan pasal	Pasal 8 dalam BAB III mengatur tentang materi muatan	Pasal 8 merupakan pasal baru, terdapat dua ayat dan ayat yang kedua merupakan ayat 4 dalam pasal 7 pada UU No.10 tahun 2004.

i. Pergeseran Pasal dan ayat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 9 2. Pasal 10 3. Pasal 11 4. Pasal 7 ayat (5) 5. Pasal 7 ayat (4) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjadi berada di Pasal 11 2. Menjadi berada di Pasal 12 3. Menjadi berada di Pasal 13 4. Menjadi berada di Pasal 7 ayat (2) 5. Menjadi berada di Pasal 8 ayat (2)
j. Pasal baru	Belum diatur	<p>Pasal 9 :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ayat (1) dalam hal suatu UU diduga bertentangan dg UUD 45, pengujiannya dilakukan oleh MK 2. Ayat (2) dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah UU diduga bertentangan dg UU, pengujiannya dilakukan oleh MA

Sumber : UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

B.3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Pusat dan Daerah

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kini diatur dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Adapun sesuai dengan hierarki perundang-undangan yang ada di Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kemudian dinyatakan peraturan perundang-undangan lainnya pada Pasal 8 ayat (1) , yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, dimana pada Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang

diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Apabila dijabarkan tentang pembentuk peraturan perundang-undangan di pusat :

a. Undang-Undang

Dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat ”, kemudian Pasal 20 ayat (1) dinyatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2011, dikatakan bahwa dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Maka yang berwenang membentuk undang-undang adalah DPR yang kemudian mendapat persetujuan Presiden. Perencanaan penyusunan Prolegnas di dalam UU No. 12 Tahun 2011 diatur lebih detail dari pada di UU No. 10 Tahun 2004, prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka merwujudkan sistem hukum nasional yang integralistik, baik dalam konteks pembentukan UU maupun peraturan di bawah UU. Penyusunan Prolegnas memuat judul RUU, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-

undangan lainnya. Pada Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, ditegaskan bahwa¹⁰²:

- (1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.

Dalam mengajukan RUU harus disertai Naskah Akademik. UU No. 12 Tahun 2011 menjadikan Naskah Akademik sebagai persyaratan dalam pengajuan sebuah RUU, kecuali terhadap RUU mengenai¹⁰³:

- a. APBN;
- b. Penetapan Perpu; atau
- c. Pencabutan UU atau pencabutan Perpu; yang cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Kemudian hal yang penting mengenai Naskah Akademik dinyatakan dalam Pasal 44, yang mana:

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Ketentuan mengenai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan kosepsi RUU di dalam Pasal 46 dan Pasal 47 UU PPP diatur lebih jelas, terstruktur, dan masing-masing terintegrasi di dalam Peraturan DPR dan

¹⁰² Ahmad Yani, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm.25.

¹⁰³ *Ibid*, hlm.33.

Perpres tentang tata cara mempersiapkan RUU. Pada Pasal 48 UU No. 12 Tahun 2011 dibuat ketentuan bahwa pengajuan RUU oleh DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan UU untuk membahas usul RUU tersebut. Setelah proses harmonisasi selesai, Badan Legislasi DPR mempunyai laporan tertulis kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.¹⁰⁴

41. Ketentuan Pasal 65 ayat (1) menjelaskan bahwa pembagasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Sementara itu dalam Pasal 66 hingga Pasal 69 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa mekanisme pembagasan RUU dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. Ketentuan tentang pengesahan undang-undang terdapat pada Pasal 72 UU No.12 Tahun 2011, dimana RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Selain itu pada Pasal 74 disebutkan bahwa¹⁰⁵:

- (1) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang- Undang tersebut.
- (2) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm.34-35.

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm.41.

Undang-Undang Dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 diterangkan bahwa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, dan dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 diterangkan bahwa peraturan pemerintah tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR. Lalu Dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa suatu peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Maka dapat dikatakan bahwa yang berwenang membentuk atau menetapkan Perpu adalah Presiden yang kemudian mendapat persetujuan DPR. Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur tentang lebih rinci dalam hal apa Perpu dikeluarkan, status kapan definitifnya pencabutan sebuah Perpu, dan pengaturan segala akibat hukum dicabutnya sebuah Perpu. Adapun penyebarluasan Prolegnas UU, diatur dalam Pasal 89, dimana dikatakan bahwa penyebarluasan bukan hanya kewenangan pemerintah semata, melainkan penyebarluasan dilakukan secara bersama oleh DPR dan pemerintah. Kemudian Pasal 90 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa penyebarluasan UU yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan pemerintah, dan Pasal 91 mengatur juga mengenai penerjemahan resmi peraturan perundang-undangan ke dalam bahasa asing yang pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM.¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm.52.

c. Peraturan Pemerintah

Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan, “ Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kemudian Pasal 1 angka 5, Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Maka yang berwenang membentuk dan menetapkan Peraturan Pemerintah adalah Presiden. Peraturan mengenai perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak hanya pada pembentukan UU dan Perda, melainkan penting juga diberlakukan terhadap peraturan perundang-undangan lainnya, seperti PP, Perpres dan peraturan lainnya.¹⁰⁷ Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mempertimbangkan karakteristik lembaga atau pejabat yang membentuk, tetapi tetap dengan ketentuan jangka waktu (prioritas) tahunan yang jelas dan terukur. Dalam Pasal 25 ayat (2) UU No. 12 diatur bahwa¹⁰⁸:

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 27-28

¹⁰⁸ *Ibid*.

Kemudian Pasal 38 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa dalam penyusunan rancangan PP, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/ atau lembaga pemerintah non kementerian. Kemudian setelah panitia antar kementerian dan/ atau lembaga pemerintah non kementerian menyusun rancangan PP, panitia antar kementerian dan/ atau lembaga pemerintah non kementerian mengajukan rancangan PP Kepada Menteri Hukum dan HAM untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan PP. Selanjutnya rancangan PP yang telah dilakukan pengharmonisasian disampaikan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Hukum dan HAM guna mendapat persetujuan.¹⁰⁹

d. Peraturan Presiden

Dalam Pasal 1 angka 6 UU No.12 Tahun 2011 maka disebutkan bahwa suatu Peraturan Presiden ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Maka yang berwenang membentuk dan menetapkan Peraturan Presiden adalah Presiden. Perencanaan penyusunan Perpres dilakukan dalam suatu program penyusunan Perpres. Adapun ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Perpres mengikuti (*mutadis mutandis*) perencanaan penyusunan PP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 sampai Pasal 29 UU No. 12 Tahun

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm.38.

2011.¹¹⁰ Penyusunan Perpres sepenuhnya kewenangan Presiden, karena itu UU No.12 Tahun 2011 tidak mengatur secara lebih rinci. Adapun tata cara penyusunan PP berlaku dis mutandis terhadap penyusunan Perpres.¹¹¹

- e. Peraturan lainnya, seperti peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, maka peraturan tersebut dibentuk atau ditetapkan oleh masing-masing lembaga yang mengeluarkan peraturan tersebut. Misalnya Peraturan Menteri, yang dinyatakan dalam penjelesan Pasal 8 ayat (1) maka yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan, maka peraturan menteri tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh Menteri, kemudian seperti peraturan yang ditetapkan oleh MA, KY, BPK, BI maka yang membentuk adalah masing-masing lembaga tersebut. Maka selain dalam UU No. 12 Tahun 2011, ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan di pusat juga terdapat pada peraturan yang dibentuk oleh lembaga masing-masing, misalnya Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi

¹¹⁰ *Ibid*, hlm.28.

¹¹¹ *Ibid*, hlm.38.

Kreatif No PM.01/ HK.201/ MPEK/2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Lingkungan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M-01.HU.03.02 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Kelebihan lain dari perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana terdapat dalam Pasal 42 UU No. 12 Tahun 2011 adalah ketentuan mengenai perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa peraturan yang ditetapkan MPR, DPR, DPD, MK, KY, BI, menteri lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD provinsi, gubernur, DPRD kabupaten/kota, kepala desa atau nama lain yang setingkat.¹¹² Pada Pasal 97 disebutkan bahwa teknik penyusunan dan/ atau bentuk yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berlaku secara *mutatis mutandis* bagi teknik penyusunan dan/ atau bentuk keputusan Presiden, keputusan Pimpinan MPR, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan ketua MA, keputusan ketua MK, keputusan ketua KY, keputusan ketua BPK, keputusan gubernur BI, keputusan menteri, keputusan kepala badan, keputusan kepala lembaga, atau keputusan ketua komisi yang setingkat, keputusan pimpinan DPRD provinsi, keputusan gubernur, keputusan

¹¹² *Ibid*, hlm.32.

pimpinan DPRD kabupaten/ kota, keputusan bupati/ walikota, keputusan kepala desa atau yang setingkat.¹¹³

Dalam hal ini berkaitan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan pada UU No. 12 Tahun 2011, namun Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara, yang mana apabila menempatkannya dalam Peraturan Perundang-undangan adalah terlalu rendah.¹¹⁴ Dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kemudian dalam Pasal 3 ayat 2 TAP MPR No.III/ MPR/2000 disebutkan bahwa, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia atau TAP MPR merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang- sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang mana TAP MPR adalah bersifat penetapan atau keputusan (*beschikking*), yang dibentuk oleh MPR.

Pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah selain berdasarkan pada peraturan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga terdapat peraturan yang lain yaitu UU No. 32 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan yang lebih khusus, yaitu

¹¹³ *Ibid*, hlm.55.

¹¹⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, ... *Op, cit*, hlm.76.

Peraturan Menteri Dalam Negeri atau Permendagri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Dalam UU No. 12 Tahun 2011, maka yang termasuk peraturan perundang-undangan di daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

Peraturan Daerah dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, maka Pemerintah Daerah berhak menerapkan peraturan daerah, kemudian menurut Pasal 42 ayat 1 huruf a UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang: membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Dimana dalam hal ini yang berwenang membentuk Perda adalah DPRD dan Kepala Daerah. Kemudian menurut Pasal 1 angka 7 UU No. 12 Tahun 2011 maka yang disebut dengan Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Kemudian menurut Pasal 1 angka 8 dalam undang-undang yang sama dijelaskan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Secara prosedural, proses pembentukan Raperda itu sendiri dapat diuraikan sebagai berikut. Pembentukan Perda adalah proses pembuatan Perda pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam

mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan. Perencanaan sebagai tahap awal dari keseluruhan proses pembentukan Perda, sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dikembangkan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagai instrument perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Prolegda merupakan mekanisme untuk perencanaan yang sistematis program peraturan perundang-undangan di daerah. Di samping itu, peraturan daerah akan lebih operasional, jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135-147 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya serta diawali dengan pembentukan Naskah Akademis terlebih dahulu.¹¹⁵

Dalam UU No. 12 Tahun 2011, pembentukan Perda dan teknik penyusunannya diatur seperti pada Lampiran I mengenai Bentuk dan Tata Cara Pengisian Prolegda, Lampiran II mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah, dan Lampiran III mengenai bentuk Produk Daerah. Di dalam UU No. 12 Tahun 2011 perencanaan penyusunan Perda

¹¹⁵ Imam Soebchi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, 2012, Jakarta, hlm.239.

dalam Prolegda, baik Prolegda provinsi maupun Prolegda kabupaten/ kota diatur secara utuh sebagaimana Prolegnas. Hal penting mengingat bahwa Prolegda dan pembentukan Perda berada dalam satu kesatuan atau teritegrasi dalam sistem hukum nasional.¹¹⁶ Dalam Pasal 34 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa:

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Kemudian Pasal 38 dinyatakan bahwa:

- (1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
 - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
 - b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
 - c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Penyusunan Raperda provinsi secara umum tidak jauh berbeda dengan tata cara penyusunan RUU. Penyusunan Raperda provinsi berasal dari DPRD provinsi atau gubernur berdasarkan daftar prioritas tahunan Program Legislasi

¹¹⁶Ahmad Yani, ...*Op,cit*, hlm.29.

daerah provinsi. Raperda provinsi tersebut harus disertai penjelasan, keterangan dan / atau Naskah Akademik. Namun terkait dengan Raperda provinsi mengenai¹¹⁷:

- a. APBD provinsi;
- b. Pembuatan Perda provinsi; atau
- c. Perubahan Perda provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, maka cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Raperda provinsi harus dilakukan sesuai teknik penyusunan yang tercantum dalam lampiran I UU No.12 Tahun 2011, sehingga didapatkan suatu formula naskah akademik Raperda provinsi yang sama, baik dari sisi sistematika teknis penyusunannya maupun kedalaman substansi yang akan diatur. Tata cara penyusunan Perda provinsi ini diatur dalam Pasal 56 samapi dengan Pasal 62 UU No. 12 Tahun 2011. Dalam hal pembahasan RUU, pembahasan Raperda provinsi dilakukan oleh DPRD provinsi bersama gubernur melalui tingkat-tingkat pembicaraan yang dilakukan dalam rapat komisi/ panitia/ badan/ Badan Legislasi DPRD provinsi dan rapat paripurna. Raperda yang berasal dari DPRD atau gubernur dibahas oleh DPRD dan gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Tata cara pembahasan Raperda Provinsi sebagaimana dijelaskan di atas, sesuai dengan ketentuan yang

¹¹⁷ *Ibid*, hlm.38.

termaktub dalam Pasal 75 dan Pasal 76 UU No. 12. Tahun 2011.¹¹⁸ Penetapan Raperda Provinsi diatur dalam Pasal 78 dan 79 UU No. 12 Tahun 2011, yaitu pada Pasal 78 berbunyi :

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Kemudian pada Pasal 79 berbunyi :

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.
- (2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

Mengenai penyebarluasan Prolegda Perda provinsi maupun kabupaten/kota, diatur dalam Pasal 93, dimana penyebarluasan bukan hanya kewenangan pemerintah daerah semata, melainkan penyebarluasan dilakukan secara bersama oleh DPRD Provinsi atau kabupaten kota dan gubernur atau bupati/ walikota.

Kemudian pada ketentuan Pasal 94 UU No. 12 Tahun 2011, diatur bahwa

¹¹⁸ *Ibid*, hlm.46-47.

penyebarluasan Perda provinsi atau kabupaten/ kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan secara bersama-sama oleh DPRD provinsi atau kabupaten/ kota dan gubernur atau bupati/ walikota.

Kemudian mengenai perencanaan penyusunan Perda kabupaten/ kota dilakukan dalam Prolegda kabupaten/ kota. Prolegda kabupaten/ kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran dan penggabungan desa atau nama lainnya. Adapun ketentuan mengenai perencanaan penyusunan prolegda Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud di atas dilakukan mengikuti (*mutatis mutandis*) perencanaan Prolegda provinsi sesuai ketentuan yang termaktub dalam Pasal 38 UU PPP sebagaimana dijelaskan di atas. Tata cara penyusunan Perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 UU PPP berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan Perda kabupaten/ kota. Tata cara pembahasan Raperda Provinsi juga berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap pembahasan Raperda kabupaten/ kota. Penetapan rancangan Raperda kabupaten/ kota ini sesuai yang termaktub dalam Pasal 78 dan Pasal 79 UU No. 12 Tahun 2011 yang berlaku *mutatis mutandis* terhadap penetapan Perda kabupaten/ kota.¹¹⁹

Kemudian dalam UU No.12 Tahun 2011, pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g disebutkan adanya Qanun yang berlaku di Aceh, Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat. Lalu dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g, kembali dijelaskan bahwa

¹¹⁹ *Ibid*, hlm31.

termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh. Dalam hal Qanun, maka pembentukannya sama seperti Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/ Kota begitu juga dengan Perdasus dan Perdasi, dimana terdapat dalam lempiran II tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Qanun di atur secara khusus menggunakan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun. Kemudian mengenai Perdasus dan Perdasi di Papua diatur secara khusus dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang mana telah dilakukan perubahan sebagaimana kemudian diatur dengan Perpu No. 1 Tahun 2008. Pada Pasal 29 sampai dengan 32 UU No. 21 Tahun 2001 tersebut diatur mengenai Perdasus. Mengenai pembentukannya antara lain terdapat dalam Pasal 29, yaitu :

- (1) Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP.
- (2) Perdasi dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama Gubernur.
- (3) Tata cara pemberian pertimbangan dan persetujuan MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasi.
- (4) Tata cara pembuatan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam UU No. 32 Tahun 2004, jenis peraturan perundang-undangan terdiri dari Perda, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa. Dalam hal pembentukan dan pelaksanaan Perda dan Peraturan Kepala Daerah, maka ketentuan yang mengaturnya secara khusus

adalah pada UU No. 32 Tahun 2004 yang diatur pada Pasal 136 sampai dengan Pasal 149. Pada Pasal 136 ditentukan bahwa :

1. Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
4. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Kemudian terkait dengan Peraturan Desa, pada Pasal 209 UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi. Kemudian Pasal 211 ayat (1) menyebutkan bahwa di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dan Pasal 212 ayat (5), menyatakan bahwa pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa.¹²⁰

¹²⁰ Dalam UU No.12 Tahun 2011 Peraturan Desa ataupun Peraturan Kepala Desa tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dikarenakan ketentuan mengenai Perdes tersebut hanya ada di UU No.10 Tahun 2004 yang mana UU. 32 Tahun 2004 masih mengaturnya pula karena dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah UU No.10 Tahun 2004.

Kemudian dalam Permendagri No. 53 Tahun 2011, maka produk hukum yang bersifat pengaturan yaitu, Perda yang terdiri dari Perda Provinsi maupun Perda kabupaten/ kota, peraturan gubernur dan peraturan bupati/ walikota, peraturan bersama gubernur dan peraturan bersama bupati/ walikota (PB KDH). Mengenai pembentukan Perda, Perkada dan PB KDH diatur dalam BAB IV tentang Penyusunan Produk Hukum Bersifat Pengaturan yaitu Pasal 15 sampai dengan 41 mengatur tentang penyusunan Perda, Pasal 42 sampai dengan Pasal 45 mengatur tentang penyusunan PB KDH. Kemudian BAB VI tentang pengesahan, Penomoran, Pengundangan, dan Autentifikasi diatur pada Pasal 49 dan Pasal 55, selanjutnya BAB VII tentang Evaluasi dan Klarifikasi Perda yaitu pada Pasal 61 sampai dengan Pasal 61 sampai Pasal 85, adapun penyebarluasan Perda terdapat dalam BAB VIII tentang Penyebarluasan yaitu pada pasal 86 sampai 89, dan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Perda yang diatur dalam BAB IX tentang Partisipasi Masyarakat yaitu pada Pasal 90, dan Pasal 93 ayat (1) dan (2) menyatakan bahwa pembentukan Perda mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan dan mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli. Mengenai pembentukan Perda dalam Permendagri ini juga tidak terlepas dari UU No. 12 Tahun 2011 yang menjadi landasan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang tertuang dalam Pasal 95 Permendagri No. 53 Tahun 2011 ini.

Berkaitan dengan pengundangan peraturan di pusat maupun di daerah, diatur dalam Pasal 81 sampai dengan Pasal 83 UU No. 12 Tahun 2011, dan dalam hal partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011. Kemudian dalam ketentuan lain dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang terkait dengan perancang dan tenaga ahli dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 98 menyebutkan :

- (1) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kemudian pada Pasal 99, disebutkan bahwa selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

B.4. Asas-asas dan Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Menurut Van den Vlies, perumusan tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu asas formal (*formele beginselen*) dan asas materiil (*materiele beginselen*). Asas formal meliputi:

- a. *Het beginselen van duidelijke doelstelling* (asas tujuan yang jelas), asas ini terdiri dari tiga tingkat, yaitu kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu dari peraturan yang akan dibuat, dan tujuan dari pelbagai bagian dalam peraturan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas tujuan yang jelas, akan dapat diterima oleh semua sistem pemerintahan, termasuk sistem pemerintahan Negara Indonesia yang berdasar pada UUD 1945. Mengingat asas ini akan mengukur sampai seberapa jauh suatu peraturan perundang-undangan diperlukan untuk dibentuk.¹²¹ Van der Vliet, menyatakan bahwa dengan tujuan yang jelas, akan dapat dicapai:

”...pembuat undang-undang pertama-tama perlu memberikan uraian yang cukup mengenai keadaan-keadaan nyata yang ingin diatasi oleh suatu peraturan. Selanjutnya, perlu dikemukakan perubahan-perubahan apa yang melalui peraturan itu dikehendaki terjadi atas situasi nyata yang ada serta harus diuraikan bagaimana ketentuan-ketentuan dalam peraturan itu akan menimbulkan perubahan-perubahan tersebut. Dalam uraian itu dimuat ikhtisar mengenai kebaikan dan keburukan. Masuk akal bahwa pembuatan peraturan mengenai situasi yang ada yang ingin diubahnya.”¹²²

Dalam teknis pembentukan perundang-undangan, penggambaran tujuan yang jelas dari pembentukan peraturan perundang-undangan, dicantumkan dalam bagian konsiderans (menimbang), termasuk pula pada bagian penjelesan. Tujuan ini memberikan petunjuk bagi setiap orang yang tersangkut dalam pelaksanaan suatu undang-undang, agar dapat

¹²¹ Yuliandri, ... *Op, cit*, hlm. 137.

¹²² *Ibid*, hlm. 138.

mengetahui secara jauh lebih mudah tentang maksud membuat undang-undang. Hal ini penting, khususnya bilamana terdapat cacat di dalam peraturan yang bersangkutan.¹²³

- b. Asas Organ/ Lembaga yang Tepat (*beginsel van het juiste orgaan*). Asas ini menghendaki, agar suatu organ dapat memberi penjelasan, bahwa pembuatan suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya. Hal ini sekaligus pula memberi alasan bagi organ pembuat undang-undang untuk melimpahkan kewenangan tersebut kepada orang lain. Dalam Indonesia, kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama presiden, dan untuk materi-materi tertentu juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah. Untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya, presiden dapat membentuk peraturan pemerintah. Dalam hal kepentingan memaksa, presiden juga dapat membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu).¹²⁴
- c. Asas Perlunya Pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginse*). Asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan. Prinsip deregulasi yang tengah dikembangkan di Belanda, dan prinsip penyederhanaan serta kehematan (*soberheid*), dalam pembentukan peraturan perundang-

¹²³ *Ibid*, hlm. 139.

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 140-141.

undangan, menunjukkan kemungkinan adanya alternatif lain dalam bidang pengaturan. Asas perlunya pengaturan juga merupakan salah satu hal yang harus dijawab untuk merencanakan pembentukan undang-undang. Perencanaan suatu undang-undang, lazimnya didahului dengan menyusun naskah akademik. Mempersiapkan naskah akademik merupakan salah satu langkah penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai "quality control" yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuat suatu peraturan perundang-undangan baru, termasuk tujuan dan isinya.¹²⁵ Menurut Pasal 1 angka 11 UU No 12 Tahun 2011 Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. NA ini diperlukan agar setiap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini termasuk Perda yang akan dikeluarkan dapat memenuhi syarat filosofis, yuridis dan sosiologis.¹²⁶ Tujuan Naskah Akademik adalah untuk memperoleh pandangan yang komprehensif atas

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 142-143.

¹²⁶ Moh., Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 313-314.

RUU atau Raperda yang akan disusun. Naskah Akademik biasanya dibuat pada tahapan di legislative atau sebelum pengajuan RUU atau Raperda. Seidman dan kawan-kawan memperkenalkan cara mengidentifikasi dan memecahkan masalah hukum yang terkait dengan penyusunan produk legislasi, seperti RUU atau Raperda, yang dirangkum dalam apa yang disebut dengan ROCCIPi (*Rules, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*). ROCCIPi ini merupakan identifikasi tentang tujuh faktor yang kerap kali menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Ketujuh faktor tersebut dibagi menjadi dua kelompok, yakni faktor objektif. Termasuk dalam faktor subjektif adalah *Interest* dan *Ideology*, Interest terkait dengan pandangan tentang manfaat bagi pelaku peran (pembuat UU/ Perda maupun yang terkena); sedangkan *ideology* terkait dengan masalah yang lebih luas cakupannya yakni nilai, sikap, selera bahkan mitos-mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, agama, kepercayaan, politik, sosial, ekonomi.¹²⁷ Sedangkan yang termasuk indikator dan/ atau objektif adalah *Rules, Opportunity, Capacity, Comunication, dan Process*. *Rules* adalah faktor bahwa orang berperilaku tidak hanya dalam satu peraturan, tetapi dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang sering kali saling terkait. Oleh sebab itu, perbuatannya harus selalu mengingat peraturan

¹²⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.hlm.236-237.

perundang-undangan lain yang mungkin ada kaitannya baik vertical maupun horizontal. Pembuat perundang-undangan harus paham apa yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan lain baik secara vertical maupun secara horizontal. Kalau ini diabaikan maka bisa timbul penolakan bahkan digugat secara hukum untuk dibatalkan melalui *judicial review*. *Opportunity* adalah faktor lingkungan (eksternal) dari pihak-pihak yang akan dituju yang juga harus diketahui secara jelas sehingga memungkinkan mereka berperilaku sesuai dengan perintah atau larangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Faktor ini menuntut pembentuk peraturan perundang-undangan memahami tentang konfigurasi dan keadaan riil masyarakat yang akan dikenakan peraturan yang akan dibuat sebab hukum yang tak berpijak pada realitas sosial tak akan dapat bekerja secara efektif.¹²⁸ *Capacity* adalah faktor yang terkait dengan ciri-ciri pelaku (internal) yang mungkin punya masalah yang mungkin punya masalah yang bisa mendorong mereka atau menyulitkan mereka atau tidak memungkinkan mereka untuk menaati peraturan perundang-undangan. *Communication* adalah faktor peran pihak yang berwenang atau aparat dalam mengambil langkah-langkah, apakah sudah memadai atau belum, untuk mengomunikasikan peraturan perundang-undangan kepada pihak yang dituju. Pihak yang dituju untuk berlakunya peraturan perundang-undangan itu harus mendapat informasi yang jelas juga, bukan

¹²⁸ *Ibid*, hlm.316.

hanya kita yang harus mendapat informasi tentang mereka, tetapi juga mereka harus mendapat informasi dari kita tentang peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Oleh sebab itu, komunikasi dan publikasi melalui media massa menjadi sangat penting. *Process* adalah prosedur bagi pelaku peran untuk memutuskan apakah akan memenuhi atau tidak akan mematuhi terhadap peraturan perundang-undangan. Dari faktor ini terkandung juga keharusan agar pembentukan peraturan perundang-undangan dibentuk melalui prosedur dan mekanisme yang berlaku untuk itu yang jika tidak diperhatikan produknya dapat terkena pengujian yudisial (*judicial review*) secara formal.¹²⁹

- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*). Tentang asas, orang melihatnya sebagai bentuk usaha untuk menegakkan peraturan perundang-undangan bersangkutan. Tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan. Selain pemerintah, masyarakat juga berhak ada jaminan (*guarantie*) akan tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan dari suatu peraturan perundang-undangan. Mereka tentu kecewa jikalau ternyata peraturan tersebut tidak dapat ditegakkan dengan sebagaimana mestinya.¹³⁰
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Menurut A. Hamid Attamimi, di Indonesia asas konsensus dapat diwujudkan dengan:

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 316-317.

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 145.

”... perencanaan yang baik, jelas, serta terbuka, diketahui rakyat mengenai akibat-akibat yang ditimbulkan serta latar belakang dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya. Hal itu dapat juga dilakukan dengan menyebarkan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukan. Tentu saja selain itu, apabila peraturan perundang-undangan itu yang dimaksud adalah undang-undang, pembahasannya di DPR dapat saja dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin melalui lembaga dengan pendapat yang sudah lama kita miliki.¹³¹

Selain asas formal, maka dijelaskan pula tentang asas-asas yang bersifat materiil:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang jelas (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*). Van der Vlies memberi pertimbangan pentingnya asas ini adalah bahwa agar supaya peraturan perundang-undangan dapat dimengerti masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya mengenai struktur atau susunannya. Sedangkan menurut A. Hamid S. Atamimi, asas ini dapat digolongkan ke dalam asas-asas teknik perundang-undangan, meskipun sebagai suatu asas orang berpendapat seolah-olah sudah harus berlaku dengan semestinya. Berangkat dari asas terminologi dan sistematika yang benar memberi pengertian bahwa menempatkan pilihan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, merupakan hal utama yang mesti diperhatikan. Menurut Bagir Manan, makin meningkatnya urgensi peranan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas struktur dan sistematikanya

¹³¹ *Ibid*, hlm.146-147.

memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya.¹³²

- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*), alasan pentingnya asas ini ialah, apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan. A.Hamid. S. Attamimi, setuju dengan asas ini, terlebih-lebih apabila peraturan perundang-undangan tersebut membebani masyarakat dan rakyat dengan pelbagai kewajiban. Asas yang menyatakan, bahwa setiap orang dianggap mengetahui peraturan perundang-undangan perlu diimbangi dengan asas dapat dikenali.¹³³
- c. Asas Pelakuan yang sama dalam hukum (*equality before the law/ het rechts gelijkheidsbeginsel*). Asas kesamaan hukum menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan. Sesuatu yang dianggap penting oleh keseluruhan pihak yang terkait, harus sedapat mungkin diatur bersama-sama dengan para pihak yang bersangkutan, melalui wakil-wakilnya, dan diatur sejauh materinya memungkinkan untuk itu dengan cara yang sama bagi para pihak tersebut. Peraturan tidak boleh ditunjukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih semauanya, di dalam suatu peraturan tidak boleh ada pembedaan semauanya, efek suatu peraturan

¹³² *Ibid*, hlm. 147-148.

¹³³ *Ibid*, hlm. 148-149.

tidak boleh menimbulkan ketidaksamaan (diskriminasi), dan dalam hubungan antara suatu peraturan dan peraturan lainnya tidak boleh ketidaksamaan (kontradiksi). Dalam mengemukakan asas ini, para ahli mengemukakan tidak boleh adanya peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di depan hukum.¹³⁴

- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), asas kepastian hukum menghendaki:

”....agar harapan (eksepektasi) yang wajar hendaknya dihormati, khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diberlakukan surut tanpa alasan yang mendesak. Asas ini mula-mula diberi nama lain, yaitu asas harapan yang ada dasarnya haruslah dipenuhi (*het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd moeten worden*), yang merupakan pengkhususan dari asas umum tentang kepastian hukum.”

Dalam prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, prinsip kepastian hukum, juga menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Karenanya, setiap kebijakan publik dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang telah melembaga dan

¹³⁴ *Ibid.*, hlm.150.

diketahui oleh masyarakat umum, serta terdapat ruang untuk mengevaluasinya.¹³⁵

- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van individuele rechtsbedeling*). Asas ini bermaksud penyelesaian yang khusus bagi hal-hal, atau keadaan-keadaan tertentu sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat juga memberikan jalan keluar selain bagi masalah-samalah umum, juga bagi masalah-masalah yang bersifat khusus. Menurut A.Hamid S.Attamimi, meskipun asas ini memberikan keadaan yang baik dalam menghadapi masalah dan peristiwa individual, namun demikian asas ini dapat menghilangkan asas kepastian di satu pihak dan asas persamaan di pihak lain, apabila tidak dilakukan dengan penuh kesinambungan. Oleh karenanya, sebaiknya asas ini diletakkan pada pihak-pihak yang melaksanakan/ menegakkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan itu sendiri.¹³⁶

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dalam penelusuran pustaka ternyata merupakan akar dari asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan.¹³⁷ Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini terdiri dari¹³⁸:

¹³⁵ *Ibid*, hlm. 150.

¹³⁶ *Ibid*, hlm. 150-151.

¹³⁷ W.Riawan Tjandra,...*Op,cit*,hlm.30

¹³⁸ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm.75. Lihat juga Ridwan HR,...*Op,cit*, 257-278.

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security= rechtzekerheid beginselen*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality= even radgheid beginselen*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of motivation= motivering beginsel*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness= zorgvuldigheidsbegingsel*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation=motiveringbeginsel*);
6. Asas jangan mencapur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permaian yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of ressonableness or prohibition of arbitrariness-redelijkheid beginsel of verbod van willekeur*).
9. Asas menanggapi pengaharapan yang wajar (*principle of metting raised expectation= begensil van opwekte verwachtingen*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision-herstelbeginsel*).
11. Asas perlindungan atas panadangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Asas kbijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Pendapat itu dapat dilihat dalam uraian Hamid. S. Attamimi yang menyatakan bahwa¹³⁹:

“Di bidang hukum administrasi negara atau hukum tata pemerintahan, orang sudah mulai mengembangkan juga apa yang disebut asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas ini tumbuh dalam rangka mencari cara-cara untuk melakukan pengawasan atau kontrol yang sesuai hukum (*rechtmatigheidscontrole*) terhadap tindakan-tindakan pemerintahan...Asas-asas tersebut dirasakan akan bertambah penting apabila dalam memenuhi tuntutan terselcnggaranya kesejahteraan rakyat diperlukan banyak peraturan perundang-undangan yang memberikan keleluasaan-keleluasaan yang besar kepada aparaturn pemerintah...Maka dapatlah dimengerti, apabila dalam mencari asas-asas yang dapat digunakan untuk memberikan bimbingan dan pedoman dalam

¹³⁹ W.Riawan Tjandra, ... *Op, cit*, hlm.30-31.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan.”

Sehubungan dengan keperluan untuk menemukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tersebut, setelah membandingkan dengan berbagai pendapat mengenai asas-asas tersebut dari berbagai ahli di bidang perundang-undangan.¹⁴⁰ Attamimi merumuskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari¹⁴¹:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
 1. Asas-asas tujuan yang jelas;
 2. Asas perlunya pengaturan;
 3. Asas organ/ lembaga yang tepat;
 4. Asas materi muatan yang tepat;
 5. Asas dapat dilaksanakan; dan
 6. Asas dapatnya dikenali.
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
 1. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma fundamental Negara;
 2. Asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar Atas Hukum;
 4. Asas sesuai prinsip-prinsip Pemerintah Berdasar Sistem Konstitusi.

Asas-asas yang diuraikan oleh Hamid S. Attamimi tersebut sebagian ditampung dalam Asas-asas peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No.12 Tahun 2011.¹⁴² Pada Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 Pasal, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm.31.

¹⁴¹ *Ibid*, hlm.31-32.

¹⁴² *Ibid*, hlm.32.

pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi¹⁴³:

- 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.

Pada penjelasannya Pasal 5 UU No 12 Tahun 2011, diterangkan lebih rinci tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan¹⁴⁴:

1. Huruf a
Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Huruf b
Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Huruf c
Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Huruf d
Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Huruf e

¹⁴³ Pasal 5 Undang-Undang Pasal 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, lihat juga Pasal 137 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah 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.

Pada Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini sama dalam asas-asas peraturan perundang-undangan pada UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 5, ini karena dasar hukum Perda UU No. 32 Tahun 2004 merujuk pada UU No. 10 Tahun 2004, maka penjelasan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan pada pasal 137 UU No.

32 Tahun 2004 ini merujuk pada penjelasan pada Pasal 5 UU No.10 Tahun 2004, yaitu :

1. Huruf a
Yang dimaksud dengan "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Huruf b
Yang dimaksud dengan asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Huruf c
Yang dimaksud dengan asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
4. Huruf d
Yang dimaksud dengan asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Huruf e
Yang dimaksud dengan asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Huruf f
Yang dimaksud dengan asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Huruf g
Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang

seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang merujuk pada UU No. 10 Tahun 2004, maka, seperti yang telah dibahas sebelumnya UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 10 Tahun 2004 mempunyai perbedaan, dikarenakan UU No.12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan dari UU No. 10 Tahun 2004, dimana dalam hal asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dari kedua pasal tersebut ada hal yang diatur berbeda, yaitu :

Tabel.2.3. Perbedaan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011

UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 12 Tahun 2011
Penjelasan Pasal 5 Point b : Yang dimaksud dengan Kelembagaan atau <u>organ</u>	Penjelasan Pasal 5 Point b: Yang dimaksud dengan asas Kelembagaan atau <u>pejabat</u>
Penjelasan Pasal 5 Point c: Kesesuaian antara jenis dan materi muatan	Penjelasan Pasal 5 Point c: Kesesuaian antara jenis, <u>hirarki</u> dan materi muatan

Sumber: UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian terkait pasal tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini ada pula perbedaan yang terdapat pada pada UU No.

12 Tahun 2011, UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, yaitu tentang:

1. Pada Pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa, “Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik”
2. Pada Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa: “ Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik”.
3. Pada Pasal 137 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa, “Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi”

Menurut Rony Sautma Hotma Bako, asas hukum terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi¹⁴⁵:

- a. Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum.;
- b. Undang-undang tidak dapat berlaku surut.
- c. Undang-undang baru mengenyampingkan ketentuan undang-undang lama.

Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas perundang-undangan, yaitu¹⁴⁶:

1. Undang-undang tidak berlaku surut.

¹⁴⁵ Ronny Sautma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 61.

¹⁴⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, ...*Op.cit*, hlm.47.

2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generali*).
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*).
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).

Dalam kaitan ini Amiroeddin Syarif menetapkan adanya kima asas perundang-undangan, yaitu¹⁴⁷:

- a. Asas tingkatan Hirarki
- b. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generalis*)
- d. Undang-undang tidak berlaku surut
- e. Undang-undang yang baru mengenyampingkan undang-undang yang lama (*Lex posterior derogate lex priori*).

Adapun, untuk berlakunya suatu undang-undang dalam arti materiil dikenal beberapa asas,¹⁴⁸ antara lain:

1. Undang-undang tidak berlaku surut. Asas ini dapat dibaca dalam Pasal 3 *Aigemen Bepalingen van Wetgeving* (disingkat A.B.) yang terjemahannya berbunyi sebagai berikut: "Undang-undang hanya mengikat untuk masa mendatang dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku surut." Pasal 1 Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang berbunyi sebagai berikut: "Tiada peristiwa dapat dipidana, kecuali atas dasar kekuatan suatu aturan perundang-undangan pidana yang mendahulukan." Artinya dari asas ini adalah, bahwa undang-undang hanya boleh dipergunakan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut, dan terjadi setelah

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm. 47-48.

¹⁴⁸ Ni'matul dan Nazriyah, ... *Op, cit*, hlm. 12-13

undang-undang itu dinyatakan berlaku.¹⁴⁹ Asas tidak berlaku surut (nonretroaktif). Secara asasi, semua aturan hukum hanya berlaku kedepan (prospektif). Hal ini, antara lain bertalian dengan salah satu prinsip negara berdasarkan atas hukum. Suatu hubungan atau peristiwa hukum hanya akan mempunyai akibat hukum, berdasarkan aturan hukum (positif) yang ada pada saat hubungan atau peristiwa hukum itu terjadi. Walaupun demikian, dalam hal-hal terbatas, dimungkinkan penerapan hukum berlaku surut, antara lain:

- a. Penerapan hukum secara berlaku surut akan memberikan manfaat (menguntungkan) seperti keringanan hukuman, penerimaan pendapatan (kenaikan gaji yang berlaku surut) bagi mereka yang terkena aturan hukum tersebut. Aturan hukum tidak boleh berlaku surut kalau akan menimbulkan beban (baru atau lebih berat) bagi yang terkena.
 - b. Penerapan hukum secara berlaku surut diperlukan sebagai cara memulihkan dan menegakkan keadilan atas berbagai tindakan yang sangat merugikan atau melukai secara mendalam rasa keadilan dan kemanusiaan suatu lingkungan masyarakat. Inilah dasar yang memungkinkan penerapan hukum berlaku atas pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*) dimasa-masa lalu. Namun, untuk mencegah kesewenang-wenangan, penerapannya harus ditentukan secara ketat baik mengenai perbuatan maupun tata cara pelaksanaannya. Tanpa pembatasan-pembatasan tersebut dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dalam penerapan (khusus penegakan) hukum.
 - c. Penerapan hukum secara berlaku surut hanya dapat dilakukan berdasarkan perintah undang-undang. Tidak ada beleid dalam penerapan hukum secara berlaku surut. Undang-undang harus mengatur secara rinci objek dan tata cara penerapan hukum berlaku surut.
2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
 3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatnya sama (*lex specialis derogate lex generalis*). Maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut. Sebagai contoh klasik hubungan aturan hukum umum dan aturan hukum khusus adalah antara ketentuan dalam KUHPerdara (BW) dengan (KUHDagang) (WvK). Sayangnya dalam pengertian sehari-hari bahkan dalam bahasan akademis,

¹⁴⁹ *Ibid.*

apa lagi praktek yang ditonjolkan mengenai hubungan *lex specialis* dan *lex generalis*, hanya terhadap kemungkinan-kemungkinan aturan hukum yang khusus mengkesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogate legi generalis* :

- a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum tersebut. Mengapa yang ditonjolkan prinsip aturan hukum umum tetap berlaku? Karena aturan hukum khusus merupakan pengecualian dari aturan hukum umum.
 - b. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
 - c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (*regim*) yang sama dengan *lex generalis*.
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu (*lex posterior derogate lex priori*). Yang dimaksudkan oleh asas ini adalah, bahwa undang-undang lain (yang lebih dulu berlaku) dimana diatur dalam hal tertentu, tidak berlaku lagi jika ada undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuan berlainan atau berlawanan dengan undang-undang lama tersebut (pencabutan undang-undang secara diam-diam). Seperti asas *lex specialis derogate legi generalis*, asas inipun memuat prinsip-prinsip:
- a. Aturan hukum baru sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum lama.
 - b. Aturan hukum baru dan lama, mengatur obyek yang sama.

Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum. Dengan asas *lex posterior derogate legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku. Tetapi telah menjadi kelaziman teknik perundang-undangan memuat ketentuan pencabutan sebagai suatu bentuk pencegahan kerancuan dan demi kepastian hukum. Ada konsekuensi menurut klausula pencabutan. Hal-hal yang tidak secara tegas dicantumkan sebagaimana telah dicabut dapat dianggap tetap berlaku, kecuali secara nyata bertentangan dengan aturan hukum baru atau bertentangan dengan kepentingan baru yang menjadi dasar atau dibenarkan oleh aturan hukum baru. Keadaan ini memungkinkan tetap memberlakukan ketentuan-ketentuan yang tidak cukup diatur dalam aturan hukum baru tetapi didapati dalam aturan hukum lama.

5. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan sipirituil dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).

Kemudian dijelaskan pula bahwa asas-asas yang lain, yaitu:

- a. Asas yang bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD (asas konstitusional dan ketentuan UUD (asas konstitusional dalam penerapan hukum).¹⁵⁰
- b. Asas Peralihan hukum

Asas ini merupakan kebalikan dari asas berlaku surut. Asas berlaku surut mengandung arti, menerapkan hukum baru terhadap hubungan atau peristiwa hukum sebelum peraturan perundang-undangan baru ditetapkan.

Asas dalam hukum peralihan (*transitory law*), adalah asas tetap menerapkan hukum lama terhadap hubungan dan peristiwa hukum yang telah ada atau akan ada aturan hukum baru. Aturan peralihan mengandung muatan politik hukum yaitu untuk mencegah kekosongan hukum dan “politik seleksi” dalam penerapan hukum. Mencegah kekosongan hukum dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dan ketertiban hukum. Sedangkan “politik seleksi” dimaksudkan untuk menyesuaikan penerapan hukum lama dengan dasar-dasar, suasana, dan tuntutan baru. Tanpa aturan peralihan, aturan hukum lama tidak boleh diterapkan lagi, walaupun tidak secara nyata dicabut oleh aturan hukum baru. Dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip umum “peraturan baru

¹⁵⁰ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teorik),...Op,cit*, hlm.52.

(secara hukum) meniadakan aturan hukum lama.” Hakim akan menerapkan hukum lama yang tidak diatur dalam aturan peralihan, hanya dimungkinkan melalui penemuan hukum dengan alasan penerapan hukum baru secara nyata akan menimbulkan dan bertentangan dengan kepatutan, keadilan, kesusilaan, suatu kepentingan umum atau ketertiban umum.¹⁵¹

- c. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Makna dari asas ini adalah sebagai berikut:
1. Adanya kemungkinan bahwa isi undang-undang menyimpang dari Undang-Undang Dasar; dan
 2. Hakim atau siapapun juga tidak mempunyai hak uji materiil terhadap undang-undang tersebut. Hak tersebut hanya dimiliki oleh Pembuat Undang-undang tersebut.
- d. Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogate legi inferiori*). Yang dimaksud hukum tertib hukum yaitu asas pertingkatan atau hirarki peraturan perundang-undangan. Penerapan hukum positif harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh sistem pertingkatan atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Peraturan Pemerintah (PP) bertingkat lebih

¹⁵¹ *Ibid*, hlm. 54-55.

atas dari Peraturan Daerah (Perda). Tetapi Perda yang bertentangan dengan PP tidak serta merta kalah sehingga dinyatakan batal atau tidak sah. Kalau ternyata materi muatan PP mengatur hal-hal yang menjadi wewenang daerah, dan materi muatan Perda berada dalam wewenang daerah, maka PP yang mengalah, bukan Perda. Asas pertingkatan hanya berlaku untuk hukum perundang-undangan dan aturan kebijakan. Bagi hukum-hukum lainnya, asas pertingkatan tidak berlaku, karena tidak ada ukuran pertingkatannya.¹⁵²

Menurut Bagir Manan, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu landasan yuridis (*juridische gelding*), landasan sosiologis (*sociologische gelding*), dan ketiga, landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undangan yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang. Menurut Jimly Asshidiqie, berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, landasan pembentuk undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, landasan pembentukan undang-undang haruslah

¹⁵² *Ibid*, hlm.56-57.

tergambar dalam “kosiderans” suatu undang-undang.¹⁵³ Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang tersebut,¹⁵⁴ yaitu terdiri dari:

1. Landasan filosofis, undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan.¹⁵⁵ Filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa tiada lain berisi nilai-nilai moral atau etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki ybs. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*) dan berbagai sebutan lainnya. Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa

¹⁵³ Yuliandri, ... *Op. cit.* hlm.29.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu, Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa. Hukum harus berakar dari moral;¹⁵⁶

2. Ladasan Sosilogis, bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.¹⁵⁷ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat ybs. Membuat suatu aturan suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat yang tidak aka nada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat. Walaupun demikian, tidak berarti tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu saat dan masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan

¹⁵⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, ...*Op.cit.*, hlm.43.

¹⁵⁷ Yuliandri, ...*Op.cit.* hlm.29-30.

dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.¹⁵⁸ ;

3. Landasan politis, bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan.
4. Landasan yuridis, dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans "Mengingat." Kelima, landasan administrative. Dasar ini bersifat "kualitatif" (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, bias any landasan dimasukkan dalam konsiderans "Memerhatikan." Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administrative.¹⁵⁹ Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegheid, competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan, seorang

¹⁵⁸ Rosjidi Ranggawidjaja, ... *Op.cit*, hlm.43-44.

¹⁵⁹ Yuliandri, ... *Op.cit*. hlm.30.

pejabat atau suatu badan usaha adalah tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan peraturan. Misalnya dalam Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian pada Pasal 5 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana semestinya. Di dalam landasan yuridis formal selain menetapkan badan yang bawenangan membentuk, juga secara garis besar ditetapkan proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu pada Pasal 22 ayat (2) dijelaskan mengenai Peraturan Pemerintah yang harus mendapat persetujuan DPRD, dan Pasal 22 ayat (3) dijelaskan apabila Peraturan Pemerintah tersebut tidak mendapat persetujuan DPRD maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut. Begitu juga dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 25 huruf (c), Kepala Daerah mempunyai kewenangan menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD. Selain menentukan dasar kewenangan landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan atau pengakuan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis demikian disebut landasan yuridis material. Landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan tertentu yang harus dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembentuk peraturan menghendaki bahwa sesuatu materi tertentu hendaknya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu pula. Dalam UUD 1945

disebutkan adanya materi-materi tertentu yang harus diatur dengan Undang-Undang. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan “wadahnya”. Selain itu, isi suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan dengan isi peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi (hal ini berkaitan dengan asas-asas peraturan perundang-undangan.¹⁶⁰ Bagir Manan, mengemukakan bahwa dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan¹⁶¹:

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang;
2. Keharusan ada kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/ belum mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Dengan demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Jadi keempat landasan tersebut terpenuhi dalam setiap proses dan substansi pembentukan perundang-undangan, kiranya keseluruhan undang-undang yang dihasilkan, menjadi undang-undang yang baik, berkualitas, dan

¹⁶⁰ Rosjidi Ranggawidjaja, ... *Op, cit*, hlm.44.

¹⁶¹ Supardan Modeong, *Tekhnik Perundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta, 2004, hlm.49-50.

berkelanjutan.¹⁶² Selain keempat landasan tersebut (filosofis, sosiologis, politis dan yuridis) masih terdapat landasan lain yaitu landasan teknik perancangan. Selain unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis, maka unsur teknik perancangan merupakan unsur yang tidak boleh diabaikan dalam perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang kurang baik dapat juga terjadi karena tidak jelas perumusannya (*ambiguous*) atau rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (*interpretative*) atau terjadi inkonsistensi dalam menggunakan peristilahan atau sistematikan yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit sehingga sukar dimengerti dan lain sebagainya.¹⁶³

B.5. Jenis-Jenis Peraturan Perundang-undangan

B.5.1. Undang-Undang sebagai Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pusat

Undang-Undang di tingkat pusat menurut UUD 1945 dan UU No. 12 Tahun 2011 adalah:

Tabel.2.4. Jenis Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat menurut UUD 1945 dan UU No. 12 Tahun 2011

Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat	
UUD 1945	UU No. 12 Tahun 2011

¹⁶² Yuliandri,...*Op.cit.* hlm.30.

¹⁶³ Rosjidi Ranggawidjaja,...*Op.cit.*,hlm.46.

<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang 2. Peraturan Pemerintah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang
---	--

Sumber : UUD 1945 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun jenis peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat tersebut apabila dijabarkan secara rinci adalah :

1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

a. Undang-undang

Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Negara Republik Indonesia, yang di dalam pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden seperti ditetapkan

dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945.¹⁶⁴ Undang-undang disebutkan dalam UUD 1945 antara lain di Pasal dalam Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian di Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selain dalam UUD 1945 juga tersebut dalam UU No. 12 Tahun 2011, dalam Pasal 3 UU No. 12 Tahun 2011 Undang-Undang adalah Peraturan Perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Istilah “Undang Undang dalam arti formal” dan “Undang-Undang dalam arti material” ini merupakan terjemahan secara harfiah dari “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*” yang dikenal di

¹⁶⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto,...*Op.cit.*hlm. 189.

Belanda. Di Belanda "*wet in formele zin*" merupakan keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama (*gezamenlijk*) terlepas apakah isinya peraturan (*regeling*) atau penetapan (*beschikking*), jadi dilihat dari pembentukannya, atau siapa yang membentuknya, sedangkan "*wet in materiele zin*" adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*), baik yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama, ataupun yang dibuat oleh lembaga-lembaga lain yang lebih rendah seperti *Regering/ Kroon, Minister, Provincie* dan *Gemeente* yang masing-masing membentuk *Algemene Maatregel van Bestuur, Ministeriele Verordening, Provinciale wetten, Gemmentelelijke wetten* serta peraturan-perturan lainnya yang berisi peraturan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*). Apabila pengertian "*wet*" di negeri Belanda diterjemahkan dengan Undang-Undang, dan Pengertian "*Regering dan Staten Generaal*" dipersamakan dengan "Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat", maka pemakaian istilah "Undang-Undang dalam arti formal" dan "Undang-Undang dalam arti material" tidak tepat digunakan di dalam sistem Perundang-Undangan di Indonesia. Di Indonesia hanya Undang-Undang saja yang dapat disetarakan dengan "*wet*" yaitu keputusan yang dibentuk oleh Presiden Dewan Perwakilan, yang disetarakan "*et in formele zin*" apabila Undang-

Undang itu bersifat mengatur umum (*algemeen verbindende voorschriften*). Peraturan perundang-undangan lainnya tidak dapat disebut sebagai Undang-Undang dalam arti formal, atau Undang-Undang dalam arti material. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia tidak dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tetapi dibentuk oleh lembaga lain seperti Presiden, Menteri serta lembaga pemerintah lainnya dan jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai nama sendiri-sendiri.¹⁶⁵ Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu nama jenis Undang-Undang, yaitu suatu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dengan persetujuan bersama Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Selain itu, tidak ada Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di Pusat maupun di Daerah, sehingga di Indonesia tidak ada istilah Undang-Undang Pusat ataupun Undang-Undang Lokal.¹⁶⁶

Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945, tidak mengenal berbagai jenis undang-undang, yang ada hanyalah satu jenis Undang-Undang, yaitu yang dibentuk atas dasar Pasal 5 ayat (1) dan/ atau Pasal 20 UUD 1945. Oleh karena

¹⁶⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, ...*Op.cit*, hlm. 189-190.

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm. 53.

itu, baik Undang-Undang biasa atau Undang-Undang Pokok, maupun “Undang-undang tentang Pokok-pokok ...” kedudukan atau hierarkhinya adalah setingkat. Undang-Undang yang satu tidak lebih tinggi daripada Undang-Undang yang lain, oleh karena itu Undang-Undang yang satu tidak dapat “memerintah” Undang-Undang yang lain untuk mengatur sesuatu masalah dengan Undang-Undang. Di negara Republik Indonesia pembentuk Undang-Undang Dasar berbeda dengan pembentuk Undang-Undang. Dan pembentuk Undang-Undang melaksanakan tugasnya hanya atas dasar satu ketentuan UUD 1945, yaitu Pasal 5 ayat (1), sehingga produknya, apapun namanya, sama saja tingkatannya.¹⁶⁷

- b. “Undang-undang dalam arti formal” dan “Undang-Undang dalam arti material.”

Istilah “Undang-Undang dalam arti formal” dan “Undang-Undang dalam arti material” ini merupakan terjemahan secara harfiah dari “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*” yang dikenal di Belanda. Di Belanda “*wet formele zin*” merupakan keputusan yang dibuat oleh *Regering* dan *Staten Generaal* bersama-sama (*gezamenlijk*) terlepas apakah isinya peraturan (*regeling*) atau penetapan (*beschikking*), jadi dilihat dari pembentukannya, atau

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 190-191.

siapa yang membentuknya, sedangkan “*wet in materiele zin*” adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*), baik yang dibuat *Regering dan Staten Generaal* bersama-sama, ataupun dibuat oleh lembaga-lembaga lain yang lebih rendah seperti *Regering/ Kroon, Minister, Provincie* dan *Gemeente* yang masing-masing membentuk *Algemene Maatregel van Bestuur, Ministeriele Verordening, Provinciale wetten, Gemeentelijke wetten* serta peraturan-peraturan lainnya yang berisi peraturan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*). Apabila pengertian “*wet*” di negara Belanda diterjemahkan dengan Undang-Undang, dan Pengertian “*Regering dan Staten Generaal*” dipersamakan dengan “Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat”, maka pemakaian istilah “Undang-Undang dalam arti formal” dan “Undang-Undang dalam arti material” tidak tepat digunakan di dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Di Indonesia hanya Undang-Undang saja yang dapat disetarakan dengan “*wet*” yaitu suatu keputusan yang dibentuk oleh Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang disetarakan dengan “*wet in formele zin*” di negara Belanda, dan sekaligus dapat disetarakan dengan “*wet in materiele zin*” apabila Undang-Undang itu bersifat mengatur umum (*algemeen verbindende voorschriften*). Peraturan perundang-undangan lainnya tidak dapat disebut sebagai Undang-

Undang dalam arti formal, atau Undang-Undang dalam arti material, oleh karena peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia tidak dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, tetapi dibentuk oleh lembaga lain seperti Presiden, Menteri serta lembaga pemerintah lainnya, dan jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai nama sendiri-sendiri.¹⁶⁸

Adapun Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti material dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedangkan undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR. Atas dasar pemahaman terhadap undang-undang tersebut, maka jelas bahwa undang-undang dalam arti formal adalah bagian dari undang-undang dalam arti material, yaitu bagian dari peraturan perundang-undangan.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Ibid.* hlm. 190-191.

¹⁶⁹ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta 2009, hlm.23-24.

Apabila dilihat ketentuan-ketentuan dalam Undang Undang Dasar 1945, diketahuin bahwa sistem perundang-undangan di negara Republik Indonesia tidak dikenal istilah Undang-Undang Pokok, dalam arti Undang-Undang sebagai “induk” dari Undang-Undang yang lain. Semua Undang-Undnag di Negara Republik Indonesia mempunyai hierarki yang sama, dan semua dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Di Indonesia tidak dikenal pengertian “*raamwet*”, “*kaderwet*” ataupun “*moederwet*” seperti di negara Belanda. Hal lain yang dianggap tidak tepat ialah pemahaman tentang “Undang-Undang Pokok” dan “Undang-Undang tentang Pokok-pokok...”. Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945, tidak mengenal berbagai jenis undang-undang, yang ada hanyalah satu jenis Undang-Undang, yaitu yang dibentuk atas dasar Pasal 5 ayat (1) dan/ atau Pasal 20 UUD 1945. Oleh karena itu, baik Undang-Undang biasa atau Undang-Undang Pokok, maupun “Undang-undang tentang Pokok-Pokok...” kedudukan atau hierarkhinya adalah setingkat. Undang-Undang yang satu tidak lebih tinggi daripada Undang-Undang yang lain, oleh karena itu Undang-Undang yang satu tidak dapat “memerintah” Undang-Undang ang lain untuk mengatur sesuatu masalah dengan undang-undang. Di Negeri Belanda ada yang disebut *raamwet*, *basiswet*, atau *moederwet*. Pembentuk *wet* di

negeri Belanda adalah juga pembentuk *grondwet* (undang-undang dasar) dan pembentuk *beasiswet*, sehingga hierarkhienya dapat diatur oleh pembentuk *wet* sendiri. Di negara Republik Indonesia pembentuk Undang-Undang Dasar berbeda dengan pembentuk Undang-Undang. Dan pembentuk Undang-Undang melaksanakan tugasnya hanya atas dasar suatu ketentuan UUD 1945, yaitu Pasal 5 ayat (1), sehingga produknya, apapun namanya, sama saja tingkatannya.¹⁷⁰

2. PERPU

Di samping Undang-Undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia, dikenal pula adanya peraturan yang mempunyai hierarki setingkat dengan Undang-Undang yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sesuai ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 menentukan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu dicabut.

¹⁷⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, ...*Op.cit.*, hlm 190-191.

Dari ketentuan Pasal 22 UUD 1945 dapat ditarik kesimpulan bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sebenarnya merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang atau dengan perkataan lain PERPU adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini ditetapkan oleh Presiden dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” yang harus segera diatasi, karena pada saat itu Presiden tidak dapat mengaturnya dengan Undang-Undang, yang untuk membentuknya memerlukan waktu yang relatif lebih lama dan melalui prosedur yang bermacam-macam.¹⁷¹ Hak Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu hanya dapat dilakukan/ dilaksanakan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 dikatakan bahwa pasal ini mengenai “*noodverordeningsrecht*” atau “hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa.” Pengertian “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” tersebut tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila keyakinan menurut keyakinan Presiden terdapat terdapat keadaan yang mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan yang mempunyai derajat Undang-Undang. Pengaturan terhadap

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm. 191.

keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut.¹⁷² PERPU juga diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, dimana dalam Pasal 1 angka 4 dinyatakan bahwa PERPU adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini seringkali dikatakan tidak sama dengan Undang-Undang, oleh karena belum disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu jangka waktunya terbatas (sementara), sebab secepat mungkin harus dimintakan persetujuan pada Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu pada persidangan berikutnya. Apabila Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka akan dijadikan Undang-Undang, sedangkan kalau tidak disetujui maka akan dicabut, oleh karena itu hierarkinya adalah setingkat/ sama dengan Undang-Undang, sehingga fungsi materi muatan dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan fungsi maupun materi muatan dari Undang-Undang. Perbedaan antara Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah bahwa, Undang-Undang itu dibentuk oleh Dewan Perwakilan

¹⁷² *Ibid*, hlm. 192.

Rakyat dengan persetujuan Presiden dan dalam keadaan pemerintah yang norma, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dibentuk oleh Presiden sendiri tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam keadaan pemerintahan tidak normal (dalam kegentingan yang memaksa).¹⁷³ Pada saat ini, hampir tidak pernah terjadi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan Pemerintah untuk dijadikan Undang-Undang, oleh karena Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal memberikan persetujuan tersebut dapat menggunakan hak amandemennya (hak untuk mengubah), sehingga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat saat ini biasanya selalui disetujui walaupun terdapat penyempurnaan-penyempurnaan sesuai pemufakatan dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat, sebab Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) itu diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat sebagai suatu Rancangan Undang-Undang.¹⁷⁴

3. Peraturan Pemerintah (PP)

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang,¹⁷⁵

¹⁷³ Maria Farida Indrati,....*Op.cit*, hlm. 193.

¹⁷⁴ *Ibid*,hlm. 193-194.

¹⁷⁵ *Ibid*,hlm.194-195

berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 (sebelum dan sesudah perubahan) dinyatakan bahwa, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 1 angka 5 UU No.12 Tahun 2011 dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundangundangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Pemerintah ini berisi peraturan-peraturan untuk menjalankan Undang-Undang, atau dengan perkataan lain Peraturan Pemerintah merupakan peraturan-peraturan yang membuat ketentuan-ketentuan dalam suatu Undang-Undang bisa berjalan/ diperlakukan. Suatu Peraturan Pemerintah baru dapat dibentuk apabila sudah ada Undang-Undang nya, tetapi walaupun demikian suatu Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun dalam Undang-Undang nya tidak ditentukan secara tegas supaya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Dalam hubungannya dengan ketentuan mengenai sanksi pidana dan sanksi pemaksa, pada dasarnya suatu Peraturan Pemerintah hanya boleh mencantumkan sanksi pidana ataupun sanksi pemaksa apabila ditentukan dalam Undang-Undang yang dilaksanakannya. Apabila Undang-Undang nya tidak mencantumkan sanksi pidana atau sanksi pemaksa dalam ketentuan pasal-pasal nya, maka dalam ketentuan-ketentuan

Peraturan Pemerintahnya tidak boleh mencantumkan sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.¹⁷⁶

A. Hamid S Attamimi, mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah sebagai berikut¹⁷⁷:

- a. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada Undang-Undang yang menjadi induknya;
- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan;
- d. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas;
- e. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

4. Peraturan Presiden (PERPRES)

Peraturan Presiden (dulu Keputusan Presiden) merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebelum dan sesudah Perubahan yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar."

¹⁷⁶ *Ibid*, hlm. 194-195.

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 195.

Selain terdapat ketentuannya dan definisinya di UUD 1945, maka Perpres diatur pula dalam UU No.12 Tahun 2011. Menurut Pasal 1 angka6, dikatakan bahwa Perpres adalah Peraturan Perundangundangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Sebagaimana pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi di Negara Republik Indonesia, Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus pemegang kekuasaan legislatif (bersama Dewan Perwakilan Rakyat). Hal ini bisa disimpulkan berdasarkan pendapat dari Jellinek yang mengatakan bahwa pemerintah dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*Entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dalam arti material mengandung unsur melaksanakan (*das Element der Regierung und das der Vollziehung*). Van Vollenhoven juga berpendapat bahwa pemerintahan dalam arti luas itu meliputi fungsi ketataprajaan (*bestuur*), keamanan/ kepolisian (*politie*) dan pengaturan (regeling), sedangkan fungsi peradilan (*rechtspraak*), itu dipisahkan karena adanya wawasan negara berdasar atas hukum.¹⁷⁸ Dengan adanya kekuasaan pemerintahan tersebut, Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengatur segala sesuatu di Negara Republik Indonesia, hanya saja kekuasaan mengatur ini mempunyai suatu batasan sesuai dengan Pasal 5 ayat (1)

¹⁷⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto,...*Op.cit*, hlm. 198.

UUD 1945, yang menyebutkan bahwa, apabila Presiden akan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dengan perkataan lain apabila Presiden akan mengatur dengan jalur Undang-undang, Presiden harus membentuknya bersama Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan apabila Presiden hendak mengatur dengan jalur eksekutif, dapat dilaksanakan dengan pembentukan suatu Keputusan Presiden atau sekarang disebut Peraturan Presiden.¹⁷⁹

Suatu Keputusan Presiden dapat merupakan pengaturan secara langsung berdasarkan atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Keputusan Presiden ini disebut Keputusan Presiden yang mandiri, dan Keputusan Presiden dapat juga merupakan peraturan yang bersifat pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang dilaksanakannya.¹⁸⁰ Penjelasan Pasal 13 UU No.12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 198-199.

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 199.

5. Peraturan MPR, DPR, DPD, MA dan MK

Dalam UUD 1945 khususnya Pasal 3 dan Pasal 8, sesuai fungsi dan wewenang tersebut dapat disimpulkan bahwa MPR tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. DPR yang dijelaskan fungsi dan wewenangnya dalam Pasal 20-21 UUD 1945 pun tidak mempunyai kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan, hanya membentuk undang-undang dengan Persetujuan Presiden. DPD dalam Pasal 22 D UUD 1945 apabila dilihat dari fungsi dan wewenangnya pun tidak mempunyai kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kemudian Mahkamah Agung apabila dilihat fungsi dan wewenangnya dalam Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan yang mengikat umum, namun demikian MA tetap berwenang membentuk peraturan yang mengikat ke dalam. Sedangkan MK apabila dilihat wewenang dan fungsinya dalam Pasal 24 C UUD 1945, maka sama dengan MA yang mana tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan yang mengikat umum,

namun demikian MK tetap berwenang membentuk peraturan yang mengikat ke dalam.¹⁸¹

6. Peraturan Badan Hukum Negara

Peraturan Badan Hukum Negara adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kewenangan pembentukannya ditentukan dalam Undang-Undang Pembentukan dari Badan Hukum Negara tersebut secara atribusi. Kewenangan yang diberikan pada Badan Hukum Negara tersebut adalah kewenangan untuk mengatur hal-hal yang termasuk bidang tugas dan wewenangnya. Peraturan tentang Badan Hukum ini dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan pada Pasal 8 ayat (1).¹⁸² Dalam Pasal 8 ayat (1), antara lain disebutkan peraturan yang dibentuk oleh BPK dan Bank Indonesia.

Berkaitan dengan UUD 1945 dan Ketetapan MPR, maka sebenarnya keduanya tidak dapat dianggap sebagai peraturan perundang-undangan, sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan,

¹⁸¹ *Ibid*, hlm. 103-105.

¹⁸² *Ibid*, hlm. 201.

kemudian dijelaskan pada Penjelasan Pasal 3 Ayat (1), bahwa yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tap MPR merupakan keputusan bukan peraturan, juga merupakan *Staatsgrundgesetz* dan Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara, seperti juga dengan Batang Tubuh UUD 1945. Maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tinggal dan dapat dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Batang tubuh UUD 1945, serta Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan, tetapi termasuk dalam *Staatsgrundgesetz*, sehingga menempatkan keduanya ke dalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah sama dengan menempatkannya terlalu rendah. Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam Peraturan Perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Para ahli menyebut norma

semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara.¹⁸³

Sifat-sifat norma Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi dalam negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, dan lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Hal-hal tersebut yang membedakannya dari norma Undang-Undang, oleh karena pengaturan dalam Undang-Undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, dan juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemkasa terhadap pelanggaran norma-normanya. Para ahli menyebut Undang-Undang dengan *formell Gesetz*. Sebagai catatan perlu dikemukakan bahwa norma-norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat dibedakan antara norma yang terdapat dalam Pembukaan dan norma yang terdapat dalam Batang Tubuh. Penjelasan UUD 1945 sendiri menegaskan, Pokok-pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan yang tidak lain melainkan Pancasila itu di satu pihak merupakan Cita Hukum (*Rechtsidee*) dan di lain pihak merupakan Norma Tinggi dalam negara yang oleh Hans

¹⁸³ *Ibid*, hlm. 76-77.

Nawisky disebut *Staatsfundamentalnorm* (diterjemahkan oleh Prof. Notonagoro dengan Kaidah Pokok Fundamental Negara).¹⁸⁴

Norma yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945 merupakan Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara. Norma-norma yang terdapat dalam Ketetapan MPR juga merupakan Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara, meskipun kedudukannya setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945. Hal itu disebabkan karena norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945 dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini melaksanakan kewenangan selaku Konstituante yang berkedudukan “di atas” dalam arti lebih tinggi daripada Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan norma-norma dalam Ketetapan MPR dibentuk oleh MPR ketika Lembaga Negara Tertinggi ini melaksanakan kewenangan selaku lembaga Penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara, dan selaku Lembaga Pemilih (Elektorat) Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Ketetapan MPR berkedudukan “di bawah” dalam arti lebih rendah daripada Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian sifat-sifat norma dalam Batang Tubuh UUD dan dalam

¹⁸⁴ *Ibid*, hlm.76-77.

Ketetapan MPR sama jenisnya. Itu sebabnya pula norma Ketetapan MPR dapat “mengisi” atau “melengkapi” norma UU.¹⁸⁵

Kemudian setelah diketahui apa saja peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pusat, maka perlu diketahui apa saja Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah. Adapun sebelum dijelaskan secara rinci perlu diketahui apa yang dimaksud Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah. Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.¹⁸⁶ Menurut Hamid S.Attamimi, “Peraturan perundang-undangan ialah apa yang ada dalam Bahasa disebut *wetten in materiele zin* atau padanannya di negara kita berujud dalam peraturan-peraturan negara negara yang berupa undang-undang ke bawah. Dalam arti luas, peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh unsur Pemerintah Pusat di Daerah (Kepala Wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang untuk daerah atau wilayah tertentu. Peraturan perundang-undangan daerah, pada hakikatnya meliputi semua peraturan

¹⁸⁵ *Ibid*, hlm.77.

¹⁸⁶ Supardan Modeong, *Tekhnik Perundang-undangan di Indonesia, ..., op, cit*, hlm.57.

yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang ada baik dalam lingkup provinsi, kabupaten dan kota, maupun desa.¹⁸⁷

Adapun macam-macam Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah baik di dalam UUD 1945, UU No 12 Tahun 2011, UU No. 32 Tahun 2004 dan Permendagri No. 53 Tahun 2011 adalah:

Tabel 2.5. Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah Menurut UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 32 Tahun 2004 dan Permendagri No. 53 Tahun 2011

Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah			
UUD 1945	UU No. 12 Tahun 2011	UU No. 32 Tahun 2004	Permendagri No. 53 Tahun 2011
1. Peraturan Daerah	1. Peraturan Daerah Provinsi (termasuk Qanun, Perdasus dan Perdasi) 2. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. (Termasuk Qanun). 3. Peraturan yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan	1. Peraturan Daerah 2. Peraturan Kepala Daerah 3. Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa	1. Peraturan daerah 2. Perkada atau Peraturan Kepala daerah; dan 3. PB KDH atau Peraturan Bersama Kepala Daerah

¹⁸⁷ *Ibid*, hlm. 57-58.

	Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.		
--	---	--	--

Sumber: UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Permendagri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Apabila dijabarkan secara rinci maka:

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁸⁸ Ketentuan yang terkait dengan Peraturan Daerah juga terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011,

¹⁸⁸ Sasmita, dkk (Tim Editorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I dan UNDP, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I, Jakarta, 2009, hlm.13.

UU No. 32 Tahun 2004 dan Peremendagri No. 53 Tahun 2011. Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah. Baik UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 12 tahun 2011, tidak memberikan definisi tentang Perda, tetapi hanya menegaskan lembaga pembentukannya di tingkat Provinsi, kota/ kabupaten, dan desa.¹⁸⁹ Namun dalam Peremendagri No 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada Pasal 1 angka 5 dijelaskan mengenai Perda, yang mana adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala daerah.

Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004, yang mana tidak secara eksplisit menyebutkan definisi Perda, hanya menyebutkan syarat-syarat pembentukan Perda, yaitu¹⁹⁰:

1. Sebagai penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi, kabupaten/ kota dan tugas pembantuan;
2. Penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
3. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi.

Terkait dengan pembentukan Perda berdasarkan Undang-undang UU No.12 Tahun 2011 tersebut ada kriteria yang dalam rancangan Perda tidak bertentangan dengan¹⁹¹ :

¹⁸⁹ R.Siti Zuhro dan Eko Prasajo, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalahnya dan Solusinya*, The Habibie Center, Yogyakarta, 2010, hlm.12-13.

¹⁹⁰ *Ibid.*

1. Prinsip hak asasi manusia, termasuk kesetaraan gender;
2. prinsip *good sustainable development*;
3. prinsip dan arahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah, mengenai APBD, pajak dan retribusi daerah, dan tata ruang;
4. arahan materi Peraturan Daerah yang mengatur perangkat organisasi daerah.

Peraturan Daerah (Perda) adalah produk politik dibuat dan didesain oleh dua badan politik, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bukan badan peradilan. Setelah sah dan dimuat dalam lembaran daerah barulah menjadi bagian dari sistem hukum. Dalam pada itu, tidak tepat menepatkan Perda (*als lokale wet*) di urutan “terbawah” hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menempatkan Perda di bawah Peraturan Presiden. Seyogyanya Perda berada sejajar dengan Peraturan Pemerintah. Rujukan normativ Perda adalah UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah.¹⁹² Mengenai Peraturan Daerah (Perda) ini, sejalan dengan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang makin luas, perlu makin dikukuhkan kedudukannya yang dapat bersifat mandiri. Dari segi pembuatannya, kedudukannya yang dapat bersifat mandiri. Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Peraturan Daerah ini, baik Perda tingkat provinsi maupun Perda tingkat kabupaten atau kota, dapat

¹⁹¹ Utang Rosidin... *Op, cit*, hlm. 128.

¹⁹² Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 111.

dilihat setara dengan undang-undang dalam arti sama-sama merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-Undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda Kota. Oleh karena itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah dari itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.¹⁹³

Dalam rangka menetapkan peraturan daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan bertentangan dengan kepentingan nasional, peraturan daerah harus memenuhi syarat-syarat, baik materiil maupun formal. Syarat materiil antara lain¹⁹⁴:

1. Sesuai dengan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;
3. Sesuai dengan aspirasi dan materi-materi yang berkembang dalam masyarakat;
4. Tidak bertentangan dengan peraturan lainnya yang sederajatnya;
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Adapun persyaratan formal, antara lain:

1. Di buat oleh pejabat yang berwenang;
2. Meliputi tata cara yang sudah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku.

¹⁹³ Jimly Asshiddiqie, ... *Op, cit*, hlm. 263.

¹⁹⁴ Utang Rosidin, ... *Op, cit*, hlm. 123.

3. Bentuk dan jenis harus sesuai dengan pedoman yang sudah ditetapkan pemerintah.

Urgensi pembentukan peraturan daerah dapat ditinjau dari 2 (dua) dimensi, yaitu¹⁹⁵:

- a. Peraturan Daerah yang berfungsi memberi landasan dan arah dalam rangka fasilitasi penyelenggaraan Otonomi Daerah secara benar; dan
- b. Peraturan Daerah yang mewadahi kepentingan serta memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat akan instrument aturan yang operasional (sesuai kebutuhan objektif masyarakat).

Adapun Perda terdiri dari Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/ Kota:

- a. Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 1 angka 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur, atau dengan kata lain Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan yang dibentuk oleh Gubernur/ Kepala Daerah Provinsi bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah provinsi. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi ini

¹⁹⁵ *Ibid*, hlm. 72.

merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun demikian pembentukan suatu peraturan daerah ini dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁹⁶ Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 53 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Provinsi sama halnya dengan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

b. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota adalah peraturan yang dibentuk oleh Bupati atau Walikota/ Kepala Daerah Kabupaten/ Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, dalam melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, yaitu Bupati atau Walikota/ Kota Daerah Kabupaten/ Kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota. Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota ini merupakan suatu pemberian wewenang (atribusian) untuk mengatur daerahnya sesuai Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pembentukan suatu peraturan daerah kabupaten kota dapat juga merupakan pelimpahan wewenang (delegasi) dari suatu

¹⁹⁶Maria Farida Indrati Soeprapto,....*op,cit*, hlm. 202.

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁹⁷ Seperti yang telah dijelaskan diatas pada Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota sama halnya dengan Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

2. Qanun, Perdasi dan Perdasus

Setelah mengetahui tentang Peraturan Daerah, maka peraturan lain yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan tingkat daerah adalah Qanun disebutkan dalam Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g. Dalam penjelasan itu disebutkan antara lain pada huruf f, bahwa termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh, kemudian disebutkan pula pada huruf g, yaitu termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh. Perihal Qanun terdapat pada Undang-undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, di mana dalam peraturan itu dijelaskan adanya dua yaitu peraturan yang disebut Peraturan Daerah

¹⁹⁷ Maria Farida Indrati Soeprato, ... *Op, cit*, hlm. 202-203.

(Perda) dan yang disebut Qanun.¹⁹⁸ Persamaan dan Perbedaan adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD bersama Gubernur guna mengatur penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan fasilitasi pembinaan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berbagai urusan rumah tangga daerah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Provinsi. Di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, peraturan yang dibentuk secara demikian disebut Qanun. Jika ditinjau dari sudut Prosedur pembuatan peraturan, antara Perda dan Qanun adalah sama, namun ditinjau dari sudut kompetensi mengaturnya, Qanun berbeda dengan Perda. Qanun merupakan pelaksana langsung dari undang-undang dan tidak tunduk pada PP dan Keppres sedangkan Perda tunduk. (Vide Ketentuan Pasal 1 butir 8 Undang-undang Nomo 18 Tahun 2001). Peraturan Daerah sebagai layaknya Undang-undang di Daerah, mempunyai kekuatan mengikat yang mutlak kepada seluruh rakyat, institusi pemerintahan dan swasta, serta kepada pendatang yang berinteraksi di Daerah, demikian pula *Qanun* untuk daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Pelaksanaan ketentuan Peraturan Daerah dan *Qanun* dapat dipaksakan. Oleh karena itu semua pihak wajib menghormatinya, dan aparat penegak hukum secara arif harus antisipatif dalam mempergunakan Peraturan Daerah dan *Qanun* sebagai dasar dalam upaya menegakkan supremasi hukum baik di dalam

¹⁹⁸ Supardan Modeong, *Tekhnik Perundang-undangan di Indonesia, ...op, cit*, hlm.57-58.

maupun di luar lembaga pengadilan.¹⁹⁹ Tata cara pembentukannya di atur dalam Qanun No. Aceh Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun.

Sedangkan Peraturan Daerah Khusus atau Perdasus dalam Pasal 1 huruf UU No. 21 Tahun 2001 disebutkan bahwa Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang No. 21 Tahun 2001. Kemudian Peraturan Daerah Provinsi menurut Pasal 1 huruf j adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Penjelasan UU No.12 Tahun 2011 pada penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f dikatakan bahwa,

“Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.”

3. Peraturan Gubernur/ Kepala Daerah

Dalam Pasal 32 Tahun 2004, Peraturan Kepala Daerah disebutkan pada pada Pasal 1 angka 11 UU No.32 Tahun 2004, yaitu Peraturan kepala daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan

¹⁹⁹ *Ibid*, hlm.58.

Bupati/Walikota. Peraturan Kepala Daerah ini diatur bersama Peraturan Daerah dalam Bab VI UU No. 32 Tahun 2004. Peraturan Gubernur/Kepala Daerah adalah Peraturan perundang-undangan di Daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah, yang dibentuk berdasarkan Pasal 146 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 146 tersebut, untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau kuasa peraturan perundang-undangan (yang lebih tinggi) Kepala Daerah dapat juga membentuk Keputusan Kepala Daerah tersebut hanya yang bersifat penetapan. Permendagri No. 53 Tahun 2011 juga mengatur tentang Peraturan Kepala Daerah ini, dimana pada Pasal 1 angka 6 dinyatakan bahwa, Perkada adalah Peraturan Gubernur dan/ atau Peraturan Bupati/ Walikota.

4. Peraturan Bupati/ Waliota/ Kepala Daerah Kabupaten/ Kota

Peraturan Bupati atau Walikota Kepala Daerah Kabupaten/ Kota adalah peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, yang dibentuk berdasarkan Pasal 146 Undang-Undang No. 32. Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, jadi kewenangannya merupakan pelimpahan (delegasi) dari Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, ataupun untuk mengatur urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan

(*medebewind*).²⁰⁰ Ketentuan yang mengatur tentang Peraturan Bupati/ Walikota juga diatur dalam Permendagri No. 53 Tahun 2011 Peraturan Bupati/ Walikota, dalam Pasal 1 angka 6 dalam Permendagri dinyatakan bahwa Peraturan Bupati/ Walikota adalah termasuk Peraturan Kepala Daerah sama seperti Peraturan Gubernur.

5. Peraturan DPRD

Dalam Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu tugas dan wewenang DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/ Kota adalah membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, dan selain itu tidak ada wewenang lain dalam fungsi pengaturan yang mengikat umum. Sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat DPRD Provinsi tidak mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur rakyat.

6. Peraturan Desa

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 masih disebutkan Peraturan Desa antara lain pada Pasal 209, dimana dikatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan, yaitu produk hukum yang

²⁰⁰Maria Farida Indrati Soeprato...*Op, cit*, hlm. 203.

dibuat oleh lembaga pemerintahan desa yang disebut Badan Perwakilan Desa atau dengan nama lain (tidak seragam di tiap daerah).²⁰¹ Namun pada UU No. 12 Tahun 2011 Peraturan Desa sudah tidak disebutkan sebagai jenis peraturan perundang-undangan dan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Perdes di buat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama kepala desa, kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.²⁰² Namun menurut Maria Farida Indrati, Kepala Desa tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, tapi sebatas peraturan yang bersifat administratif.²⁰³

C. Materi Muatan Peraturan Daerah

Dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern, sudah umum diketahui bahwa kekuasaan negara dibagi dan dipisah-pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada pokoknya, kekuasaan untuk atau membuat aturan dalam kehidupan bernegara dikonstruksikan berasal dari rakyat yang berdaulat yang dilembagakkan dalam organisasi negara di lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan cabang kekuasaan pemerintahan negara sebagai organ pelaksana atau eksekutif hanya menjalankan peraturan-peraturan yang

²⁰¹ Supardan Modeong, *Tekhnik Perundang-undangan di Indonesia*,...*Op,cit*,hlm.61.

²⁰² Lihat Pasal 7 ayat (2) UU. No. 10 Tahun 2004.

²⁰³ Maria Farida Indrati Soeprapto,... *Op,cit*,hlm. 108.

ditetapkan oleh cabang legislatif. Sementara itu, cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif bertindak sebagai pihak yang menegakkan peraturan-peraturan itu melalui proses peradilan yang independen dan imparial. Berdasarkan paradigma pemikiran yang demikian, maka satu-satunya sumber legitimasi organ negara untuk menetapkan sesuatu norma hukum yang berbentuk peraturan (regeling) adalah organ yang bekerja di cabang kekuasaan legislatif. Norma-norma hukum yang bersifat dasar biasanya dituangkan dalam undang-undang dasar sebagai "*de hoogste wet*" atau hukum yang tertinggi, sedangkan hukum yang tertinggi di bawah undang-undang dasar adalah undang-undang (*gezets, wet, law*) sebagai bentuk peraturan yang ditetapkan oleh legislator (*legislator act*). Namun, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang itu hanya terbatas kepada soal-soal yang umum, diperlukan pula bentuk-bentuk peraturan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan. Lagi pula, sebagai produk lembaga politik, seringkali undang-undang hanya dapat menampung materi kebijakan yang bersifat umum. Dorum legislatif bukanlah forum teknis, melainkan forum politik, sehingga sudah sewajarnya apabila perhatian dan kemampuan para wakil rakyat mengenai soal-soal teknis yang rinci tidak dapat diandalkan.²⁰⁴

Sudah menjadi kenyataan umum di semua negara bahwa kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang bersifat teknis itu kepada lembaga eksekutif untuk menetapkan peraturan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksana (*subordinate*

²⁰⁴ Ni'matul Huda dan Nazriyah,....*Op, cit, hlm.92-93.*

legislation). Namun, karena sumber kewenangan mengatur tersebut pada pokoknya berada di tangan para wakil rakyat sebagai legislator, sekiranya berada di tangan para wakil rakyat sebagai legislator, sekiranya diperlukan peraturan yang lebih rendah untuk mengatur pelaksanaan suatu materi undang-undang, maka pemberian kewenangan untuk lebih lanjut itu kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana, haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan dilaksanakan. Hal inilah yang biasa dinamakan “*legislative delegation of rule-making power*”. Dengan penegasan itu berarti kewenangan untuk mengatur lebih lanjut itu secara tegas didelegasikan oleh legislator utama (*primary legislator*) kepada legislator sekunder (*secondary legislator*). Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut pendelegasian kewenangan legislatif (*legislative delegation of rule-making power*).²⁰⁵

Berdasarkan prinsip pendelegasian ini, norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah UU atau PP, Maka Peraturan Presiden tersebut tidak dapat dibentuk. Peraturan Menteri, jika tidak diperintahkan sendiri oleh Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah, berarti peraturan dimaksud tidak dapat dibentuk sebagaimana mestinya. Demikian pula bentuk-bentuk peraturan lainnya, jika tidak didasarkan atas perintah peraturan yang lebih tinggi maka peraturan itu dianggap tidak memiliki dasar yang

²⁰⁵ *Ibid*, hlm.93.

melegitimasi pembentukannya. Dengan demikian, kewenangan lembaga pelaksana untuk membentuk peraturan pelaksana undang-undang sebagai ketentuan mengenai pendelegasian kewenangan legislasi (*legislative delegation of rule-making power*) dari pembentuk undang-undang kepada lembaga pelaksana undang-undang atau kepada pemerintah.²⁰⁶

Sebagian terbesar undang-undang mendelegasikan kewenangan selanjutnya kepada Peraturan Pemerintah (PP), tetapi ada pula yang memberikan delegasi langsung kepada Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah provinsi, ataupun Peraturan Menteri, Peraturan Daerah provinsi, ataupun Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Bahkan, Undang-Undang tentang Perpajakan sejak dulu juga biasa memberikan delegasi untuk pengaturan lebih lanjut langsung kepada Direktur Jendral Pajak. Akibatnya, banyak produk hukum yang berbentuk Keputusan Direktur Jenderal yang berisi materi pengaturan yang seharusnya dituangkan dalam bentuk Peraturan Menteri. Ini dikarenakan Direktur Jenderal adalah jabatan struktural tertinggi pegawai negeri sipil, sehingga sudah seharusnya tidak diberi kewenangan politik untuk menetapkan sesuatu peraturan tidak diberi kewenangan politik untuk menetapkan sesuatu peraturan yang mengikat umum. Namun, terlepas dari hal itu, yang jelas dalam praktik sekarang, masih banyak produk hukum yang bersifat mengatur yang dituangkan dalam bentuk keputusan Direktur Jenderal mengatur yang dituangkan dalam bentuk keputusan Direktur Jenderal, seperti Dirjen Pajak, Direktur

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 93-94.

Bea dan Cukai, Dirjen Imigrasi dan Direktur Jenderal di lingkungan departemen lainnya, dan sebagainya.²⁰⁷

Setelah terbentuk UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, semua bentuk peraturan oleh Direktur Jenderal tersebut sudah seharusnya ditertibkan. Di masa yang akan datang, jangan lagi undang-undang yang memberikan delegasi untuk pengaturan lebih lanjut sesuatu materi undang-undang langsung kepada Menteri, apalagi kepada Direktur Jenderal yang hanya merupakan jabatan kepegawaian administrasi. Menteri memang merupakan jabatan politik, tetapi materi Undang-Undang yang dibentuk bersama oleh DPR dan Presiden, sebaiknya dijabarkan lebih lanjut, bukan oleh Menteri, melainkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan atau pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Presiden dapat menetapkan peraturan pelaksanaan itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres). Kalaupun karena pertimbangan-pertimbangan teknis tertentu, materi tertentu dalam undang-undang dianggap tepat untuk dijabarkan lebih lanjut oleh peraturan menteri, maka hal dimaksud haruslah benar-benar ditentukan dengan tegas dan terbatas. Misalnya, materi yang perlu pengaturan lebih lanjut itu memang benar-benar tidak berkaitan dengan departemen atau kementerian yang lain kecuali hanya berkaitan dengan satu urusan kementerian tertentu saja, sehingga

²⁰⁷ *Ibid*, hlm.94.

karenanya dapat diatur lebih lanjut oleh menteri yang bersangkutan tanpa keterlibatan menteri lain.²⁰⁸

Istilah “materi muatan” pertama kali dipergunakan oleh A. Hamid S Attamimi, yang menurut pengakuannya mulai diperkenalkan kepada masyarakat sejak tahun 1979 sebagaimana dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 3 Tahun 1979. Menurutnya, istilah “materi muatan” sebagai pengganti atau alih bahasa dari istilah (kata) Belanda “*het onderwerp*” dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan “materi muatan yang khas dari undang-undang”, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam Undang-undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan undang-undang. Yang dimaksud adalah isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Sebagaimana dimaklumi, setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial perbedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan, tidak semata-mata didasarkan pada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan kepada isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakekatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah. Perbedaan wadah disebabkan oleh perbedaan muatan yang diwadahi.²⁰⁹

²⁰⁸ *Ibid*, hlm. 94-95.

²⁰⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, ..., *Op, cit*, hlm. 53.

Pada Pasal 1 angka 13 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Bagir Manan mengartikan materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu. Lebih lanjut Bagir Manan menyatakan sehingga saat ini belum pernah ada satu ketentuan atau ajaran yang memastikan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Ajaran mengenai materi muatan lebih bersifat asas-asas umum daripada materi kaidahnya. Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu, yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengandung arti bahwa secara substansial pembedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan kepada bentuk, syarat dan cara pembentukan, serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan isi yang terkandung di dalamnya. Pada hakikatnya jenis peraturan perundang-undangan mencerminkan sebagai suatu wadah. Pembedaan suatu wadah disebabkan oleh pembedaan muatan yang diwadahi.²¹⁰

Adapun menurut Ronny Sautma Hotma Bako asas hukum terhadap materi muatan dapat digolongkan, sebagai berikut²¹¹:

a. Asas tingkatan hierarki

²¹⁰ Ni'matul Huda dan Nazriyah,....*Op,cit*,hlm.96.

²¹¹ Ronny Sautma Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*,...*Op,cit*, hlm. 61.

- 1) Perundang-undangan yang rendah tingkatnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.
 - 2) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatnya.
 - 3) Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat, apabila bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.
 - 4) Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, tetapi yang sebaliknya dapat.
- b. Berdasarkan asas undang-undang tidak dapat diganggu gugat, maka ada dua macam hak menguji perundang-undangan, yaitu:
- 1) Hak menguji secara materil, yaitu hak menguji materi atau isi perundang-undangan, apakah bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya.
 - 2) Hak menguji secara formil, yaitu hak menguji apakah semua formalitas atau tata cara pembentukannya sudah terpenuhi.

Terkait dengan materi muatan Perda, maka materi muatan Perda dapat diartikan, yaitu seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus di daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹² Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 14, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Adapun menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk dalam rangka

²¹² Utang Rosidin, ... *Op, cit*, hlm. 123.

penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah. Dengan demikian, materi muatan Perda tidak semata-mata dibentuk oleh UU No. 32 Tahun 2004, tetapi dapat pula untuk melaksanakan perintah UU lain, bahkan perintah dari konstitusi sepanjang menyangkut kekhasan masing-masing daerah.²¹³ Meski materi muatan penyelenggaraan oronomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah, tetapi materi muatan peraturan tetap harus mengacu pada ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan , yaitu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.²¹⁴

Asas-asas materi muatan Perda diatur pada Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pada Pasal 6 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan. Dimana asas yang diatur isinya sama dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2004, namun terdapat perbedaan dalam kedua peraturan tersebut, ini dikarenakan UU No. 32 Tahun 2004 masih mengacu pada UU No. 10 Tahun 2004 yang telah dicabut oleh UU No.12 Tahun 2011. Dalam Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 maka disebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas.

a. pengayoman;

²¹³ Ni'matul Huda dan Nazriyah,....*Op, cit*, hlm.110.

²¹⁴ Imam Soebchi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.179.

Tabel 2.6. Perbedaan Penjelasan Asas-Asas Materi Muatan pada UU No.10 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2011

Perbedaan Penjelasan Asas-Asas Materi Muatan	
UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 6 ayat (1)	UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 6 ayat (1)
<p>1. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas.</p> <p>2. Huruf a : Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.</p> <p>3. Huruf c : Yang dimaksud dengan "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>4. Huruf e: Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.</p> <p>5. Huruf f : Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan. Bermasyarakat berbangsa, dan bernegara.</p>	<p>1. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas.</p> <p>2. Huruf a : Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.</p> <p>3. Huruf c : Yang dimaksud dengan "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>4. Huruf e : Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional</p>

- | | |
|---|--|
| <p>6. Huruf g : Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara <u>tanpa kecuali</u>.</p> <p>7. Huruf h : Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh <u>berisi hal-hal</u> yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.</p> <p>8. Huruf i : Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat <u>menimbulkan</u> ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan <u>adanya</u> kepastian hukum.</p> <p>9. Huruf j : Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.</p> | <p>yang berdasarkan <u>Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</u>.</p> <p>5. Huruf f : Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.</p> <p>6. Huruf g: Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.</p> <p>7. Huruf h : Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh <u>memuat hal</u> yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku ras, golongan, gender, atau status sosial.</p> <p>8. Huruf i : Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat <u>mewujudkan</u> ketertiban</p> |
|---|--|

	<p>dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.</p> <p>9. Huruf j : Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu <u>dan</u> masyarakat <u>dengan</u> kepentingan bangsa dan negara.</p>
--	--

Sumber: UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Bagir Manan memberikan petunjuk mengenai materi muatan Perda, yaitu sebagai berikut²¹⁵:

1. Sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga formal, segala urusan pada dasarnya dapat diatur oleh daerah selama belum diatur atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pada sistem rumah tangga materiil, hanya urusan yang ditetapkan sebagai urusan rumah tangga daerah yang dapat diatur dengan Perda.
2. Ditentukan secara tegas dalam undang-undang pemerintahan daerah, seperti APBD, Pajak, dan retribusi.
3. Urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Lebih khusus lagi, muatan materi muatan Perda provinsi adalah sebagai berikut²¹⁶:

²¹⁵ Utang Rosidin, ... *Op, cit*, hlm. 124.

²¹⁶ *Ibid.*

1. Kewenangan yang diperoleh dalam bidang otonomi yang berisikan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/ Kota, kewenangan di bidang pemerintahan tertentu, dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota.
2. Berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan.
3. Untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus di daerah yang lintas kabupaten/ kota.

Adapun muatan materi peraturan daerah kabupaten/ kota adalah sebagai berikut²¹⁷:

- a) Kewenangan yang diperoleh untuk melaksanakan otonomi daerah yang berisikan kewenangan wajib dan kewenangan pilihan.
- b) Berdasarkan penjabaran lebih dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan.
- c) Untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus di daerah.

Selain asas (UU Pemda dan No 12 Tahun 2011) dan materi muatan di atas, DPRD dan pemerintah daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal/ daerah sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Dari beberapa asas tersebut, dapat disimpulkan bahwa Perda yang baik memuat ketentuan²¹⁸:

1. Memihak kepada kepentingan rakyat banyak;
2. Menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Berwawasan lingkungan dan budaya.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid*, hlm.125-126.

Sementara itu, tujuan utama ditetapkannya Perda adalah mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat daerah.²¹⁹ Agar Perda bisa berfungsi secara efektif, ada beberapa hal yang harus dilaksanakan, yaitu²²⁰:

1. Menyosialisasikan perda dengan menyebarluaskan ke tengah-tengah masyarakat, terutama stake holders yang bersangkutan;
2. Melakukan upaya penegakan hukum khusus Perda. Untuk itu, dibentuk satuan polisi pamong praja. Di samping menyelenggarakan ketetapan umum dan ketentraman masyarakat, polisi pamong praja juga bertugas melakukan upaya penegakan hukum, khusus Perda. Selain itu, melalui Perda, dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan yang termuat dalam Perda.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut²²¹:

- a. Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- b. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- e. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka persiapan atau pembahasan Raperda.
- f. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh) juta rupiah.
- g. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda
- h. Perda berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

²¹⁹ *Ibid*, hlm.126.

²²⁰ *Ibid*.

²²¹ *Ibid*, hlm.110-111.

- i. Perda daerah menunjukkan pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).
- j. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Berbicara mengenai materi muatan, maka terkait pula dengan fungsi Perda. Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, terutama Pasal 136, dan juga memiliki fungsi delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²²² Fungsi yang bersifat atribusi ini terkait dengan atribusi kewenangan yang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/ pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Kemudian fungsi delegasi terkait dengan delegasi kewenangan, yang mana pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-

²²² Maria Farida Indrati Soeprapto, ... *Op, cit*, hlm.232.

undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tindakan.²²³

Fungsi Peraturan Daerah ini dirumuskan dalam Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain sebagai berikut²²⁴:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Kemudian dalam penjelasan Pasal 136 ayat (4) dikatakan bahwa, yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud di sini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat, maka misalnya Perda tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang. Apabila Perda

²²³ *Ibid*, hlm. 55-56.

²²⁴ *Ibid*, hlm. 232.

kedudukannya daripada Perda Propinsi, dan Perda Kabupaten atau Perda Kota. Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.²²⁵

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di provinsi maupun di kabupaten dan kota jelas merupakan lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Di samping itu, pengisian jabatan keanggotaanya juga dilakukan melalui pemilihan umum. Baik DPRD maupun Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Keduanya, lembaga legislatif dan eksekutif, sama-sama dipilih langsung oleh rakyat, dan sama-sama terlibat dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah. Karena itu, seperti halnya Undang-Undang di tingkat pusat, Peraturan Daerah dapat dikatakan juga merupakan produk legislatif di tingkat daerah yang bersangkutan, dan tidak disebut sebagai produk regulative atau *executive acts*.²²⁶

Lebih lanjut Jimly Asshidiqie mengatakan, berkaitan dengan pengertian "*local constitution*" atau "*local grondwet*", maka Peraturan Daerah juga dapat dilihat sebagai bentuk Undang-Undang yang bersifat lokal. Seperti Undang-Undang maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Jika Undang-Undang dibentuk

²²⁵ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ... *Op, cit.* hlm. 111-112.

²²⁶ *Ibid.*

oleh lembaga legislatif pusat dengan persetujuan bersama Presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka Peraturan Daerah dibentuk oleh lembaga legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintahan daerah setempat. Dengan perkataan lain, sama dengan Undang-Undang, Peraturan Daerah juga merupakan produk legislatif yang melibatkan peran para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat yang berdaulat. Sebagai produk para wakil rakyat bersama dengan pemerintah, maka Peraturan Daerah itu seperti halnya Undang-Undang dapat disebut produk legislatif (*legislative act*), sedangkan peraturan-peraturan dalam bentuk regulasi atau produk regulative (*executive acts*). Perbedaan dengan Undang-Undang hanya dari segi lingkup teritorial. Peraturan itu bersifat nasional atau lokal. Undang-Undang mengatur Peraturan Daerah hanya berlaku di dalam wilayah pemerintahan daerah yang bersangkutan saja, yaitu dalam wilayah daerah provinsi, wilayah daerah kabupaten, atau wilayah daerah kota yang bersangkutan masing-masing. Karena itu, Peraturan Daerah itu tidak ubahnya adalah "*local law*" atau "*local wet*", yaitu Undang-Undang yang bersifat lokal (*local legislation*).²²⁷

Menurut Laica Marzuki, tidak tepat Peraturan Daerah (Perda) ditempatkan pada hirarki peraturan perundang-undangan terbawah, di bawah Peraturan Presiden (UU No.10 Tahun 2004). *Local wet* atau Perda dibuat guna melaksanakan Undang-Undang, *wet* atau *Gesetz*. UU No.32 Tahun 2004 belum sepenuhnya menerangkan

²²⁷ *Ibid*, hlm.113.

hakikat desentralisasi. Jadi, Perda seharusnya ditempatkan di bawah UU atau setidaknya di bawah PP. Oleh karena Peraturan Perda dan produk-produk legislasi daerah lainnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari hukum nasional secara keseluruhan, jika dilihat dari sisi pandang kesisteman, maka produk legislasi daerah ini adalah salah satu bagian dari sistem hukum nasional, khususnya pada sub-sistem peraturan perundang-undangan atau substansi hukum. Mengingat kedudukannya tersebut, penyusunan atau pembentukan Peraturan Daerah tunduk kepada aturan-aturan dan prosedur-prosedur yang ditetapkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Di samping itu pengembangannya harus

daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah memerlukan perhatian yang serius.²²⁸

Proses harmonisasi, pembulatan dan pembantapan konsep rancangan Perda merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan adalah merupakan upaya untuk menyelaraskan sesuatu, dalam hal ini Perda sebagai salah satu untuk menyelaraskan sesuatu, dalam hal ini Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hiersrki maupun deengan asas peraturan

²²⁸ *Ibid*, hlm.113-114.

perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Perda merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif. Di samping itu pengharmonisan peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah adanya pembatalan oleh pemerintah atau pun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Kekuasaan Kehakiman yang kompeten. Pengharmonisasian akan menjamin proses pembentukan

Menurut Abdul Bari Bazed dalam Ni'matul Huda dan Nazriyah, potensi timbulnya ketidak tertiban dalam pembangunan hukum dan pembuatan produk legislasi di daerah perlu menjadi perhatian utama. Dalam kaitan dengan pembentukan peraturan daerah, hal ini dapat menimbulkan ketidakserasian atau disharmoni antara peraturan daerah dengan peraturan tingkat pusat atau antara peraturan daerah yang satu dengan daerah yang lain. Di bidang hukum, seringkali ditemukan adanya suatu kondisi ketidakharmonisan atau ketidaksinkronan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang lain, baik yang sifatnya sederajat maupun yang

²²⁹ *Ibid*, hlm. 114-115.

dibawahnya.²³⁰ Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan timbul karena satu dan lain sebab, antara lain:

- a. Kebijakan-kebijaksanaan antar instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
- b. Adanya perbedaan antara kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah;
- c. Adanya rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kurang tegas atau jelas dan mengundang perbedaan penafsiran; dan
- d. Adanya benturan antara wewenang instansi-instansi Pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Salah satu upaya untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam

dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya yang lebih tinggi.²³¹ Di samping itu, ada beberapa hal yang patut dicatat dalam kaitan upaya harmonisasi produk hukum Pusat dan Daerah, antara lain, yakni²³²:

- a. Peraturan substansi hukum di Daerah harus dapat memperkuat sendi-sendi negara berdasarkan konstitusi dan negara hukum, sendi kerakyatan (demokrasi) dan sendi kesejahteraan sosial, dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;
- b. Pengaturan substansi produk legislasi Daerah harus diupayakan sedemikian rupa agar tetap berada di dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia. Kondisi-kondisi kekhususan atau keistimewaan daerah, keberadaan dan penerapan hukum agama dan hukum adat, serta kearifan lokal yang akan lebih memperkaya sistem

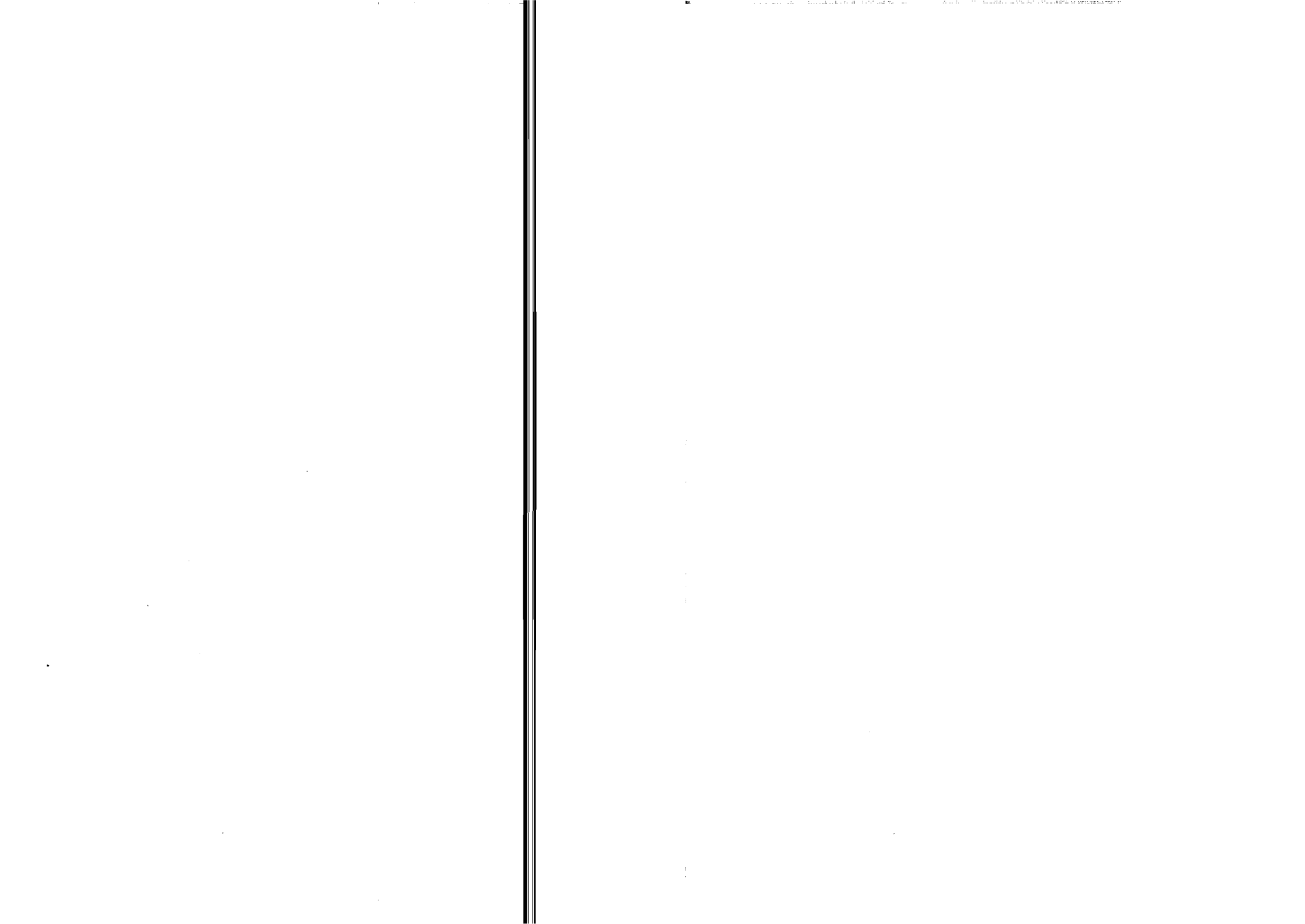
²³⁰ *Ibid*, hlm. 115.

²³¹ *Ibid*, hlm. 115-116.

²³² *Ibid*, hlm. 116.

hukum nasional, harus mendapat lebih memperkaya sistem hukum nasional, harus mendapat tempat yang wajar dalam pengembangan hukum di daerah.

- c. Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah, baik Perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang, dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibanding dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah pemberlakuan lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda (Provinsi/ Kabupaten/ Kota). Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.
- d. Pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan hukum, termasuk badan legislatif Daerah, mutlak dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggungjawabnya sepanjang yang menyangkut pengaturan bidang pemerintah yang menjadi urusan rumah tangga Daerah, dengan memperhatikan prinsip-prinsip manajemen pada umumnya guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas



BAB III

PENGUJIAN NORMA HUKUM DAN KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN DAERAH

A. Hierarki Norma Hukum

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk

norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hirarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi

berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya samapai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).²³³ Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *presupposed*. Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*).²³⁴

Recht). Dalam “*Stufentheorie*”-nya Hans Kelsen mengemukakan bahwa dipuncak “*stufenbau*” terdapat kaedah dasar dari suatu tata hukum, nasional yang merupakan suatu kaedah fundamental. Kaedah dasar tersebut disebut “*grundnorm*” atau “*ursprungnorm*”. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, bersifat umum atau hipotesis. Sistem hukum suatu negara merupakan proses yang terus menerus, dimulai dari abstrak, menuju ke hukum yang positif dan seterusnya sampai menjadi nyata. Semua norma merupakan satu kesatuan dengan struktur piramida. Dasar keabsahan suatu norma ditentukan oleh norma yang paling tinggi

²³³ Ni'matul Huda dan Nazriyah,....*Op,cit*,hlm.23-24.

²³⁴ Maria Farida Indrati Soepranto, ...*Op,cit*,hlm.41.

tingkatannya. Jadi menurut Hans Kelsen urutan norma itu dimulai dari *Grundnorm* atau *Ursprungnorm* ke *Generallenorm*, kemudian dipositifkan. Sesudah itu akan menjadi norma nyata (*Concretenorm*). Norma nyata lebih bersifat individual. Oleh karena norma positif merupakan “perantara” dari norma dasar dengan norma individual, maka disebut juga norma antara (*Tussenorm*). Hal yang merupakan norma dasar adalah bahwa dimana pun juga orang tidak boleh mencuri, orang tidak boleh menuduh, orang tidak boleh menghina, dsb. Norma dasar tersebut dalam hukum positif Indonesia diatur dalam KUHPidana, misalnya mengenai pencurian diatur dalam Pasal 362. Jika si A mencuri dan setelah diadili dia dikenakan sanksi pidana

judul “*Law state and International Legal Order*”. Benyamin Azkin mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum Publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Apabila dilihat pada struktur norma (*Norma Structure*), hukum Publik itu berada di atas hukum Privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institutional Structure*) maka lembaga=lembaga negara (*Public Authorities*) terletak di atas masyarakat (*Population*). Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas

²³⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, ... *Op, cit*, hlm.26-27

bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur. Oleh karena norma hukum Publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum Publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat. Norma-norma dalam hukum Privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak atau keinginan masyarakat oleh karena hukum Privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan peraniian atau

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya.²³⁷ Perlu dicatat bahwa norma dalam Negara, dimana pun adanya, selalu akan berjenjang, bertingkat dan merupakan suatu “*regessus*”, demikian Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen, norma hukum (*Legal Norm*) tersebut dapat dibedakan antara *general norm* dan *individual norm*. Termasuk dalam *general norm* adalah *Custom* dan *Legislation*. Hukum yang diciptakan oleh badan legislative (*law created by legislative*) disebut

²³⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, ...*Op,cit*,hlm.43.

²³⁷ *Ibid*,hlm.45.

Statute. Kemudian, norma-norma individual meliputi “putusan badan yudisial” atau disebut “*judicial acts*”, “putusan badan administrasi” disebut “*administrative acts*”, dan “transaksi hukum” atau “*Legal Transaction*” yaitu berupa *contract* dan *treaty*. Teori Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawisky.²³⁸ Menurut Hans Nawisky norma-norma hukum dalam negara berjenjang sebagai berikut²³⁹:

1. Norma Dasar dan *Grundnorm*;
2. Aturan-aturan Dasar Negara atau *Staatsgrundgesetz*;
3. Aturan Formal atau Undang-undang atau *Formellegesetz*;
4. Peraturan Pelaksanaan di bawah Undang-undang atau *Verordnungen*.

manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.²⁴⁰ Hans Nawisky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari

²³⁸ *Ibid*, hlm.27.

²³⁹ *Ibid*.

²⁴⁰ *Ibid*, hlm.44.

suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu²⁴¹:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang “formal”);
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan otonom).

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki hukum negara adalah “*Staatsfundamentalnorm*”. Istilah *Staatsfundamentalnorm* ini

sedangkan A. Hamid S. Attamimi menyebutkan istilah “*Staatsfundamentalnorm*” ini dengan “Norma Fundamental Negara”. Norma Fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat “*pre-supposed*” atau “ditetapkan terlebih dahulu” oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang tertinggi ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan

²⁴¹ *Ibid.*

norma yang tetinggi. Menurut Hans Nawisky, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi menurut Carl Schmitt merupakan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesamtentscheidung Uber Art und Form einer politischen Einheit*), yang disepakati

242

sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya. Di dalam suatu negara Norma Dasar ini disebut juga *Staatsfundamentalnorm*. *Staatsfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan filosofinya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.²⁴³

²⁴² *Ibid*, hlm.45-46.

²⁴³ *Ibid*, hlm.46-47.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky.²⁴⁴ Persamaannya adalah bahwa keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, norma yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat “*pre-sunsege?*” dan “*axiomatic?*” Perbedaannya adalah:

khusus, yaitu dihubungkan dengan suatu negara.

3. Didalam teorinya Hans Nawiasky menyebutkan Norma Dasar itu tidak dengan sebutan *Staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *Staatsfundamentalnorm*. Hans Nawiasky berpendapat bahwa istilah *Staatsgrundnorm* tidak tepat apabila dipakai dalam menyebut Norma Dasar Negara, oleh karena pengertian *Grundnorm* itu mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah, atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara Norma Dasar Negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberotakan kudeta dan sebagainya. Pendapat Nawiasky ini dinyatakan sebagai berikut:

“Norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, norma fundamental negara. Pertimbangannya adalah karena *Grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan *coup d’etat*, *Putsch*, *Anschluss* dan sebagainya.”

²⁴⁴ *Ibid*, hlm.47.

Teori tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana dilansir oleh Adolf Merkel dan Hans Kelsen serta Hans Nawiasky tersebut, kemudian “menjalar” ke berbagai negara yang ada di Eropa Kontinental, dan kemudian “menjalar” lagi ke negara-negara lain di luar benua Eropa. Hal tersebut sebelum sampai ke Indonesia diserap oleh para pakar dan negarawan Belanda dan kemudian dibawa ke Indonesia. Oleh para sarjana Indonesia hal itu dikembangkan dan diterapkan dalam hukum positif Indonesia. Seperti yang telah disebutkan di atas, diantaranya oleh Natanagoro. Kemudian oleh para ahli berikutnya dikembangkan dan “direkayasa” sehingga

2. Batang Tubuh UUD 1945;
3. Ketetapan MPR;
4. Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Keputusan Menteri;
8. Kep. Ka. LPND;
9. Kep. Badan Negara;
10. Perda Tingkat I;
11. Kep. Gub. KDH Tingkat I;
12. Perda Tingkat II;
13. Kep. Bupati/ Walikota/Walikota/KDH Tk.II.

Menurut Bagir Manan, tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada

²⁴⁵ *Ibid.*

pengaturan hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the Land.*” Hal ini tidak diatur karena, tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan

dan KRIS) disebutkan “undang-undang tidak dapat diganggu gugat”. Di sini prinsip tata urutan tidak berlaku Undang-undang (formal) akan tetap berlaku dan harus diterapkan walaupun bertentangan dengan UUD sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Prinsip atau ketentuan yang menyebutkan : “undang-undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Di sini, UUD lebih dipandang sebagai “asas-asas umum” daripada sebagai kaidah hukum. Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kelaziman mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, atau hukum kebiasaan). Kaidah hukum tidak

tertulis ini dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Di Inggris, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji terhadap *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti prinsip “bias ultra vires” dan lain-lain. Di Belanda, peraturan atau keputusan administrasi negara dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*beginselen van behoorlijk bestuur*).²⁴⁶

Di dalam tata hukum, terutama yang berorientasi pada sistem Eropa Kontinental

lebih tinggi. Jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka cara memastikan keabsahannya biasanya dilakukan melalui uji materi oleh lembaga yudikatif atau yudisial.²⁴⁷ Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip²⁴⁸:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

²⁴⁶ Ni'matul Huda dan Nazriyah,....*Op,cit*,hlm.31.

²⁴⁷ *Ibid*,hlm.32-33.

²⁴⁸ *Ibid*,hlm.33.

3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak dengan yang sederajat;
5. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.²⁴⁹

Pada tanggal 12 Agustus 2011, Pemerintah telah mengundangkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No.10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.²⁵⁰

²⁴⁹ *Ibid*, hlm.33-34.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm.8-86.

Maka berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, sekarang ini di Indonesia diatur dalam Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana pada Pasal 7 ayat (1), terdapat jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Indonesia, peraturan, undang, dan sumpah yang selanjutnya yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Adapun dalam Pasal 8 ayat (2) tersebut dikatakan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, dan

pada penjelasan Pasal 8 Ayat (2) dikatakan bahwa, yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. maka dalam hal ini asas *lex superiori derogate lex inferiory* berarti menunjukkan bahwa suatu peraturan yang lebih tinggi akan mengesampingkan peraturan yang tingkatannya lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi..²⁵¹

Tabel.3.1. Perbedaan Hierarki Peraturan Perundang-undangan pada UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011

UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (1) dan (2)	UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1)
---	---------------------------------------

²⁵¹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia, ...Loc,cit.*

<ol style="list-style-type: none"> 1. UU D RI Tahun 1945 2. UU/PERPU 3. Peraturan Pemerintah 4. Peraturan daerah <ol style="list-style-type: none"> a. Perda provinsi dibuat DPRD Provinsi dengan Gubernur b. Perda Kabupaten/ kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/ Kotabersama Bupati/ Walikota c. Peraturan Desa/ Peraturan yang setingkat dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
--	---

UU PPP adalah masuknya Ketetapan MPR RI sebagai salah satu jenis dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Masuknya Ketetapan MPR RI di bawah hierarki UU NRI Tahun 1945 mungkin dianggap kemunduran, mengingat sistem tata negara kita dan fungsi MPR sudah berubah serta ketentuan bahwa Ketetapan MPR RI ada di dalam hierarki peraturan perundang-undangan didasarkan pada Ketetapan MPR RI No : III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang sudah dikeluarkan berdasarkan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004. Lebih dari itu, perubahan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 mengakibatkan hilangnya yang sudah dikeluarkan berdasarkan ketentuan UU No.10 Tahun 2004. Lebih dari itu, perubahan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan

MPR 3 UUD NRI 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang berisi peraturan yang berlaku keluar (sebagaimana amanat Presiden). Menurut Maria Farida Indrati S., hilangnya kewenangan untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang mengatur keluar tersebut merupakan akibat adanya ketentuan Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang menetapkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan secara langsung oleh rakyat tersebut mempunyai akibat bahwa presiden tidak lagi mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab

Ketetapan MPR yang masih berlaku mempunyai tingkat urgensi yang tinggi untuk dipertahankan eksistensinya mengingat kepentingan politik kenegaraan, ekonomi, sosial dan hukum dalam rangka merujudkan kesejahteraan rakyat. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku merupakan pedoman dan arahan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang secara nyata masih menjadi rujukan bagi para penyelenggara negara dan masyarakat dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perlu mempertegas daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*) Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR guna

²⁵² Ahmad Yani,... *Op.cit*, hlm.19-20.

lebih menjamin kepastian hukum pemberlakuannya. Karena itu, Pasal 7 ayat (1) huruf b UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) memasukkan Ketetapan MPR ke dalam jenis hierarki peraturan perundang-undangan. Namun dengan menyadari bahwa kewenangan MPR sudah berubah pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, maka Ketetapan MPR tersebut dikunci hanya berlaku terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/ MPR/ 2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

undangan dalam UU PPP ini adalah terkait dengan kedudukan Perda yang termasuk diperinci ke dalam Perda provinsi dan Perda Kabupaten / kota, serta dikeluarkannya peraturan desa dari klasifikasi Perda. Peraturan desa dikeluarkan dari jenis peraturan perundang-undangan di dalam UU ini ditujukan untuk efektivitas dan upaya lebih mendorong kejelasan posisi peraturan desa atau nama lain yang setingkat. Keberadaan peraturan desa atau nama lain yang setingkat. Keberadaan peraturan desa atau nama lain yang setingkat secara khusus diatur nantinya di dalam UU tentang Desa. Selanjutnya, yang termasuk Perda provinsi yang diakui adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Perda khusus (Perdasus) serta Perda Provinsi (Perdas)

²⁵³ *Ibid*, hlm.20-21.

yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Sedangkan yang termasuk dalam Perda kabupaten/ kota adalah Qanun yang berlaku di kabupaten/ kota di Provinsi Aceh. Selain jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Misalnya PP yang diperintahkan pembentukannya berdasarkan UU, Peraturan Pemerintah (Permen) dibentuk berdasarkan perintah PP atau dalam hal lain pembentukan suatu peraturan “berdasarkan kewenangan”, yakni berdasarkan

power) dan tumpang tindih dengan jenis peraturan yang ada dan lebih tinggi hierarkinya.²⁵⁴

Dalam konteks jenis dan herarki, sekalipun Permen tidak masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP, namun posisi Permen menjadi lebih jelas dan kuat di dalam aturan UU ini. Permen yang sebelumnya di dalam UU 10 Tahun 2004 hanya terdapat di dalam penjelasan pasal, justru di dalam UU ini Permen dan peraturan perundang-undangan lain merupakan norma tersendiri di luar peraturan perundang-undangan yang terdapat

²⁵⁴ *Ibid*, hlm.21.

di dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7. Selain itu, adanya penjelasan tersendiri mengenai Permen di dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) dan penjelasan tentang “berdasarkan kewenangan” pada ayat (2), serta contoh bentuk rancangan Permen di dalam Lampiran II dan IV huruf j menunjukkan betapa kuatnya posisi permen tersebut. Kondisi ini dikhawatirkan dapat menimbulkan kerawanan dan subordinasi terhadap peraturan di bawahnya terutama Perda provinsi maupun Perda kabupaten/ kota.

Hierarki merupakan penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan

sangat berkuasakan tingkatan melakinya, hal tersebut terdapat pada penjelasan pasal

7 ayat (2). Dalam Pasal 7 ayat (2) ditegaskan bahwa :

“Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Ketentuan Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut sesuai dengan asas *lex superior derogate lex inferior* yaitu peraturan dapat juga ditentukan tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi. Dalam prespektif teori, asas *lex superior derogate lex inferior* dikembangkan oleh Kelsen dan Nawiasky melalui norma hukum berjenjang yang telah disebutkan sebelumnya,

dengan demikian terdapat kesamaan konsepsi teori Kelsen dan Nawiasky dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7.²⁵⁵

Berbicara mengenai Perda, maka sesuai dengan hierarki pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Secara normative dan umum, pernyataan tidak boleh Perda yang tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi terdapat pada Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang No.32 Tahun 2004, dimana Pasal 136 ayat (1) sampai dengan ayat (4) menyebutkan bahwa,

khas masing-masing daerah.

(4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.”

Kemudian pada penjelasan Pasal 136 ayat (4) dijelaskan tentang maksud bertentangan dengan kepentingan umum yaitu kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Konsekuensi dari peraturan daerah yang bertentangan dengan

²⁵⁵ Imam Soebechi,...*Loc, cit.*

kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah pembatalan Peraturan Daerah tersebut.²⁵⁶

B. Pengujian Norma Hukum

Sebagai sebuah sistem peraturan perundang-undangan, kesatuan tatanan hukum seharusnya tidak ada pertentangan antara norma hukum satu dengan lainnya. Dalam praktiknya, tidak dapat dipungkiri bahwa pertentangan antara norma hukum sering terjadi. Menurut Kelsen, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum

terjadinya konflik antar norma hukum dari berbagai tingkatan. Terhadap konflik antara norma hukum tersebut dalam dilakukan pengujian (*toetsings/ review*). Pengujian tersebut dapat dilakukan melalui cara yang biasa (*ordinary way*) yaitu dengan mengeluarkan norma hukum (perundang-undangan) baru dan juga dapat dilakukan dengan cara yang luar biasa (*extra ordinary way*) yaitu melalui penunjukkan organ tersendiri melalui konstitusi.²⁵⁷ Sebagian besar di negara-negara common law maupun negara-negara civil law menerapkan hak menguji (*toetsingrecht*) yaitu hak menguji peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat tata usaha negara

²⁵⁶ Utang Rosidin, ...*Op, cit*, hlm. 122-123.

²⁵⁷ Imam Soebechi, ...*Op, cit*, hlm.180.

dengan model yang berbeda-beda. Secara keseluruhan pemikiran Kelsen tidak diterima semua negara karena perbedaan filosofis dan tradisi hukum di masing-masing negara tetapi dalam konteks pengujian norma hukum sendiri telah diterapkan di hampir semua negara dengan model dan alasan yang berbeda-beda. Pengujian peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat administrasi sendiri sangat dipengaruhi oleh filosofis masing-masing negara.²⁵⁸

Perbedaan pengujian perundang-undangan terjadi dalam tataran terminology dan pendekatan tradisi hukum. Secara terminologi, istilah hak menguji dipadankan

mengenai istilah *Verfassungsrecht*. Dalam perkembangannya istilah *Judicial review* dan *constitutional review* juga digunakan di negara-negara civil law seperti Jerman dan Perancis.

Adanya pengujian atau menguji ini juga terkait dengan perwujudan demokrasi, yang mana hal tersebut mengacu pada *judicial review* sebagai salah satu bentuk pengujian, dalam hal *judicial review* merupakan salah satu pelaksanaan *independent judiciary* yang berdasarkan pada doktrin trias politika yang memisahkan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini berlaku secara universal di negara hukum baik yang menganut sistim *common law* maupun *civil law*. Lingkup *judicial review*

²⁵⁸ *Ibid*, hlm.181.

tidak hanya sebatas pada pengujian peraturan perundang-undangan, namun mencakup pula tindakan hukum penguasa baik tindakan diluar kewenangannya atau karena pejabat publik tidak melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan. Seperti yang dikatakan Lee Bridges, George Meszaros dan Maurice Sunkin, dimana *judicial review* merupakan sarana mendasar bagi pengadilan untuk melakukan supervise terhadap tindakan pemerintah pusat maupun daerah dan kewenangan publik lainnya.²⁵⁹ Namun ada pula yang menentang *judicial review* sebagai upaya mewujudkan demokratisasi, para penentang beranggapan bahwa *judicial review* tidak

konstitusional warga negara. Secara umum hak menguji (*toetsingsrecht*) lebih luas dari *judicial review* dan *constititutional review*. Hak menguji (*toetsingsrecht*) merupakan hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan baik kepada kekuasaan yudikatif, kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan eksekutif.²⁶¹

Istilah menguji peraturan perundang-undangan digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan kekuasaan kehakiman. UUD NRI Tahun 1945

²⁵⁹ *Ibid*, hlm. 60-61.

²⁶⁰ *Ibid*, hlm. 63.

²⁶¹ *Ibid*, hlm. 182.

menggunakan istilah menguji peraturan perundang-undangan. Pasal 24A ayat (1) UU NRI 1945 menyebutkan, “Mahkamah Agung berwenang mengadili tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang...”. Begitu juga dalam Pasal 24 C ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...” Selain UUD 1945, istilah menguji atau dengan varian lain yang sejenis seperti pengujian atau hak uji, juga ditemukan di beberapa peraturan perundang-

istilah uji atau menguji sering dipadankan dengan *toetsing* (Belanda) seperti yang digunakan dalam istilah *toetsingrecht*, *formiletoetsingrecht* atau *materiiltoetsingrechts*. Kata menguji juga dipadankan dengan kata *review* (bahasa Inggris) seperti dalam istilah *judicial review*, *executive review*, atau *legislative review*. *Review* dalam frasa tersebut berarti memandang, menilai menguji kembali, yang berasal dari *re* dan *view*. Istilah *toetsingrecht* adalah menguji peraturan perundnag-undanga yang telah disahkan dan diundangkan. Istilah lain yang hampir sama adalah *preview*, dimana *preview* tidak dapat diartikan sebagai menguji tetapi menelaah. *Preview* berkaitan dengan kewenangan menilai atau menelaah rancangan

peraturan perundang-undangan sebelum disetujui atau disakan legislatif dan eksekutif.²⁶²

Maka terkait dengan pengujian ini, dalam praktek dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: keputusan normative yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative (*beschikking*) dan keputusan normative yang berisi dan

bersifat *individual and cocret*, sedangkan *regeering* selalu bersifat *generel and abstract*.²⁶³ Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administrative atau melalui kontrol hukum (*judicial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik. Dalam hal ini, mekanisme kontrolnya disebut sebagai "*legislative control*" atau "*legislative review*." Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang

²⁶² *Ibid*, hlm. 190-191.

²⁶³ Ni'matul Huda dan Nazriyah,*Op, cit*, hlm. 123.

menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang yang bersangkutan dapat saja menganmbil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan. Jika upaya tersebut berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam

perundang-undangan maupun dalam bentuk tindak-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya.²⁶⁵ Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu²⁶⁶:

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*); dan
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

²⁶⁴ *Ibid*, hlm.124.

²⁶⁵ *Ibid*, hlm.113.

²⁶⁶ *Ibid*.

Cappeletti, membedakan dua sistem pengawasan yang lazim di lakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan nonyudisial (lazimnya adalah badan politik). Baik pengawasan secara politik atau pun pengawasan secara yudisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*), apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang ada (*existing*)

menguji” (*toetsingsrecht*).²⁶⁷ Hak menguji tersebut didasarkan pada organ pengujinya dan dapat dilihat dari substansinya. Secara substansial hak menguji meliputi hak menguji terhadap undang-undang dasar (*constitutional review*), peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang dan pengujian terhadap keputusan tata usaha negara.²⁶⁸

Sejarah institusi yang berperan melakukan kegiatan “*constitutional review*” di dunia berkembang pesat melalui tahap-tahap pengalaman yang beragam di setiap negara. Ada yang melembagakan fungsi pengujian konstitusional itu dalam lembaga

²⁶⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemda, ... Op, cit, hlm.113-114.*

²⁶⁸ Imam Soebechi, *... Op, cit, hlm.183.*

yang mengaitkan fungsi pengujian itu kepada lembaga yang sudah ada, yaitu Mahkamah Agung. Ada pula yang memberikan tugas yang sudah ada, yaitu Mahkamah Agung. Ada pula yang memberikan tugas untuk menjalankan fungsi pengujian itu kepada badan-badan khusus dalam kerangka lembaga-lembaga lain seperti badan-badan pengadilan yang sudah ada; dan ada pula yang tidak menerima adanya fungsi pengujian semacam itu sama sekali. Pengalaman di berbagai negara di dunia memperlihatkan bahwa tradisi yang mereka ikuti tidak sama dari satu negara ke negara lain. Pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara

dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. Pertama, "*constitutional review*" selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. Kedua, dalam konsep "*judicial review*" terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan dibawah UU terhadap UU, sedangkan "*constitutional review*" hanya menyangkut pengujian konstitusionalitas, yang terhadap UUD.²⁶⁹

²⁶⁹ *Ibid*, hlm. 114.

Berkenaan dengan hal tersebut, memang dapat dikemukakan pula bahwa pengujian konstiusionalitas itu merupakan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan untuk diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara. Lembaga-lembaga dimaksud tidak selalu merupakan lembaga peradilan seperti sistem Perancis, disebut "*Coenseil Constitutionel*" yang memang bukan "*Court*" atau pengadilan sebagai lembaga hukum, melainkan Dewan Konstitusi yang merupakan lembaga politik. Jika dipakai istilah "*judicial review*", maka dengan sendirinya berarti bahwa

Undang-Undang Dasar.²⁷⁰

Dalam hubungannya dengan penilaian atau pengujian (*review*) itu, pada umumnya negara-negara di dunia mempergunakan berbagai cara. Ada negara yang menyerahkan penilaian tersebut kepada salah satu badan peradilan atau semua badan peradilan yang lazim dikenal dengan sebutan hak menguji oleh badan peradilan atau *judicial review*.²⁷¹ *Judicial review* atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer- Carrias memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk

²⁷⁰ *Ibid*, hlm. 114-115.

²⁷¹ Sri Soemantri M., *Hak Menguji Material di Indonesia*, Almani, Bandung, 1997, hlm. 15.

menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi. Tepatnya dikatakan: "... *the same inherent duty of courts to ensure that each legal action conforms to a superior law*".²⁷² Menurut *Maurice Duverger*, *judicial control* adalah penting agar undang-undang atau peraturan perundang tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut. Selain itu, kontrol terhadap tindakan badan eksekutif bertujuan agar

pengujian dilakukan hanya oleh satu lembaga yang dalam sistem tersebut dikenal dengan nama sistem "sentralisasi", sedangkan metode pengujiannya disebut "*principaliter*". Di beberapa negara lainnya yang menganut sistem *common law*, *judicial review* diberikan kepada para hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipertanyakan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian tersebut dapat dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkrit, maka sistem ini disebut sistem "desentralisasi" dan metode pengujiannya disebut "*incidenter*". Atas putusan hakim rendah dapat dimintakan banding sampai ke Pengadilan Tertinggi di negara tersebut (Mahkamah Agung-*Supreme Court*). Indonesia termasuk negara yang

²⁷² Ni'matul Huda dan Nazriyah,....*Op,cit*,hlm.126-127.

menganut sistem tersentralisasi, yaitu untuk undang-undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dipusatkan di Mahkamah Agung.²⁷³ Dalam prakteknya judicial review berbeda-beda antara negara. Amerika Serikat, misalnya memberikan wewenang pengujian kepada semua badan peradilan umum (*Ordinary Law Courts*) untuk menguji praturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah. Di Indonesia, sepanjang mengenai peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang, pengujiannya dilakukan oleh badan peradilan umum, badan

Terkait dengan pengujian peraturan perundang-undangan, maka terkait pula dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki tiga landasan, yaitu landasan sosiologis, formil dan materiil. Landasan yuridis disini terkait dengan suatu peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan atau dasar hukum atau legalitas yang terdapat dalam ketentuan lain yang lebih tinggi.²⁷⁵ Landasan yuridis dapat dibedakan dua hal berikut, yakni²⁷⁶ :

- a. Landasan yuridis yang beraspek formil yakni ketentuan yang memberikan wewenang (*bevoegheid*) kepada suatu lembaga yang membentuknya; dan

²⁷³ *Ibid*, hlm.127.

²⁷⁴ Sri Soemantri M., ...*Op, cit*, hlm. 16.

²⁷⁵ Imam Soebechi, ...*Op, cit*, hlm.238.

²⁷⁶ *Ibid*.

- b. Landasan yuridis beraspek materiil berupa ketentuan tentang masalah atau persoalan yang harus diatur.

Landasan yuridis beraspek formil dapat dilakukan pengujian secara formal peraturan perundang-undangan, begitu juga dengan landasan yuridis beraspek materiil yang dapat dilakukan pengujian secara materiil peraturan perundang-undangan.

Baik dalam kepustakaan maupun dalam praktek dikenal adanya dua macam hak menguji,²⁷⁷ yaitu²⁷⁸:

formal (*formale toetsingsrecht*) yang berkaitan dengan pengujian terhadap prosedur dan cara pembentukan peraturan perundang-undangan dan dalam bentuk menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*) berkaitan dengan pengujian terhadap substansi peraturan perundang-undangan. Pengujian dapat didasarkan pada prinsip *lex specialis derogate lex generalis*, di mana suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun substansinya bertentangan dengan materi peraturan yang lebih umum. Demikian pula sebaliknya, suatu peraturan dapat

²⁷⁷ Sri Soemantri M.,...*Op.cit*,hlm.6.

²⁷⁸ *Ibid.*

juga dinyatakan tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superior derogate lex inferiory*.²⁷⁹

Yang dimaksud dengan hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Dari pengertian hak menguji formal di atas, tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tatacara (*procedure*) pembentukan suatu undang-

dibentuk oleh institusi yang menurut undang-undang dan menurut prosedur yang tepat pula. Pengujian formil juga meliputi bentuk atau struktur dari undang-undang sebagaimana terdapat pada Undang-Undang Nomo 12 Tahun 2011. Majelis hakim yang memeriksa pengujian suatu peraturan harus menilai apakah peraturan tersebut telah melalui tata cara yang tepat untuk membentuknya baik dalam pembahasan maupun pengambilan keputusan terhadap rancangan undang-undangan.²⁸¹

Sebagai contoh adalah tatacara (*procedure*) pembentukan Undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Di dalam Pasal 5 ayat (1)

²⁷⁹ Imam Soebechi, ... *Op,cit*, hlm.181.

²⁸⁰ Sri Soemantri M, ... *Op,cit*, hlm.6-7.

²⁸¹ Imam Soebechi, ... *Loc,cit*.

Undang-Undang Dasar 1945, umpamanya, ditentukan, bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan pula, bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi menurut ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang itu adalah suatu bentuk peraturan yang dihasilkan oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perkataan lain suatu peraturan dinamakan undang-undang, apabila peraturan tersebut merupakan produk bersama kedua

adanya kata-kata “dengan persetujuan”. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ini merupakan syarat ditetapkannya undang-undang. Artinya tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan yang berasal dari Presiden/ Pemerintah itu tidak dapat dinamakan undang-undang. Dan kalau peraturan itu akan dinyatakan berlaku tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, hal itu harus diberi nama Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang (Perpu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1). Akan tetapi apabila demikian halnya haruslah dipenuhi syarat lain, yaitu “ dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”, atau seperti ditentukan dalam Pasal 96 ayat (1).

²⁸²Sri Soemantri M,...*Loc, cit.*

Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 “karena keadaan-keadaan yang mendesak”.²⁸³

Dari lintasan sejarah penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 kita mengetahui bahwa para pembentuk Undang-Undang Dasar 1945 pada umumnya terdiri dari pemimpin bangsa yang mengetahui dengan baik doktrin atau teori tentang pemisahan atau teori pembagian kekuasaan. Dari pemahamannya terhadap doktrin atau teori tersebut, para penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 datang pada kesimpulan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan

“kekuasaan bersama” (*sharing power*) dalam pembentukan undang-undang antara Presiden dan DPR. Jadi tidak semata-mata kekuasaan DPR sebagaimana dikehendaki oleh doktrin Trias Politica. Bahwa pembentukan undang-undang merupakan kekuasaan Presiden dan DPR, terbukti pula dari bunyi Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan: “kecuali *Executive Power*, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan “*Legislatif power*” dalam negara. Dengan demikian, kekuasaan legislatif sesuai dengan doktrin aslinya ada pada badan perwakilan (dalam hal ini DPR) hanya menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan

²⁸³ *Ibid*, hlm. 7-8.

DPR. Atas dasar uraian di atas, apabila suatu peraturan yang diberi nama undang-undang ditetapkan tidak menurut cara-cara (*procedure*) yang telah ditentukan, hak menguji dapat dilakukan. Hak menguji demikian itu disebut dengan hak menguji formal (*formale toetsigsrecht*).²⁸⁴

Aspek formal pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus mengacu pada asas-asas umum dalam pembentukan perundang-undangan yang baik. Secara yuridis formal, Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan asas-asas tersebut, juga dalam Pasal 137 UU No.

1. Apabila pembentuk Perda memiliki kewenangan untuk membentuk Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Apakah terdapat kesesuaian bentuk atau jenis Perda dengan materi muatan yang diatur, terutama bila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Apakah proses-proses pembentukan Perda telah mengikuti tata cara tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun menurut Jimly Asshidiqie, pengujian formil tidak hanya menyangkut proses pembentukan undang-undang dalam arti sempit, melainkan mencakup pengertian yang lebih luas. Pengujian formil itu mencakup pengertian yang lebih

²⁸⁴ *Ibid*, hlm 9-10.

²⁸⁵ Imam Soebechi, ... *Op, cit*, hlm.241.

²⁸⁶ *Ibid*, hlm.241-242.

luas. Pengujian formal itu mencakup juga pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang itu, bahkan mengenai pemberlakuan undang-undang, yang tidak lagi tergolong sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang. Lebih lanjut Jimly menyatakan, secara umum kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dari segi formalnya (*formele toetsing*) adalah sejauhmana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh instansi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*).²⁸⁷ Jika dijabarkan, dari ketiga kriteria ini, pengujian

3. Pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
4. Pengujian atas hal-hal yang tidak termasuk pengujian materiil.

Sedangkan Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Apabila suatu

²⁸⁷Ni'matul Huda, ... *Op, cit.*, hlm. 129.

²⁸⁸*Ibid.*

undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.²⁸⁹ Keberadaan hak menguji material berkaitan dengan tata urutan (petala) peraturan perundang-undangan yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa tata hukum dalam suatu negara merupakan “*the hierarchy of the norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms.*”²⁹⁰

Jadi pengujian material tidak semata-mata berupa pengujian oleh badan

tinggi. Lebih-lebih paling utama agar peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang Dasar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sebagai “*the supreme law*”. Dalam hal ini agar Undang-undang Dasar dapat dilindungi atau terproteksi atau menurut konsepsi Hans Kelsen keberadaan hak menguji material sebagai bagian dari “*the guarantees of the constitution*”. Undang-undang Dasar sebagai hukum sebagai hukum tertulis tertinggi harus menjadi sumber dari pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Secara *a contrario* peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang Dasar tidak boleh menyimpangi, bertentangan atau tidak konsisten dengan Undang-Undang Dasar

²⁸⁹ *Ibid*, hlm. 11.

²⁹⁰ *Ibid*, hlm. 101.

(khususnya). Oleh karena keberadaan hak menguji material tersebut pada hakekatnya berupa alat kontrol atau pengendali terhadap kewenangan dari badan atau pejabat lain yang diberi wewenang untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan, maka jika ada pendapat yang menyatakan bahwa hak menguji material berkaitan dengan konsep khususnya konsep "*separation of powers*", fungsi satu badan terpisah dari fungsi badan lain dan oleh karenanya satu badan tidak dibenarkan melakukan "*intervensi*" terhadap badan lain. Keberadaan hak menguji material adalah koreksi terhadap konsepsi "*separation of powers*". Kelihatannya keberadaan hak menguji

dilakukan pengujian apakah satu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum lain, dan terutama apakah satu kaidah hukum tidak ingkar dari atau bersifat menisihkan kaidah hukum yang lebih penting dan lebih tinggi derajatnya. Perbedaan dan pertentangan antara kaidah-kaidah hukum dalam satu tata hukum harus disediakan dan diakhiri oleh lembaga peradilan yang berwenang menentukan apa yang menjadi hukum positif dalam satu negara. Pekerjaan mengambil keputusan tentang sesuai tidaknya kaidah hukum dengan undang-undang dasar atau dengan kaidah kontitusi yang setaraf dengan itu, oleh Usep Ranuwijaya disebut pengujian konstitusional secara material. Pengujian konstitusional secara material ini mendapat

²⁹¹ *Ibid*, hlm.101-102.

dasar yang kuat dalam negara yang mempunyai undang-undang dasar sebagai satu kumpulan kaidah fundamental yang dianggap *supreme* dibanding dengan kaidah-kaidah lain. Dalam negara serikar pengujian konstitusional mempunyai arti tambahan yang penting dilihat dari segi keperluan menjamin hak negara bagian. Dalam rangka gagasan trias politika dengan sistem *checks and balances* pengujian konstitusional mempunyai arti lebih memperkuat lagi kedudukan lembaga peradilan sebagai jabatan yang bebas dari pengaruh jabatan eksekutif dan legislatif. Secara umum dengan pengujian konstitusional ini jabatan peradilan dapat membatasi atau mengendalikan

Dalam rangka *judicial review* ini hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang²⁹³:

1. Dilakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*), semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang diksioner (*abuse of direction*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum;
2. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, privilege atau imunitas;
3. Melampau batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atai tidak didasarkan pada suatu hak apapun;
4. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum;
5. Tidak didukung oleh kebenaran di dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakann suatu "*substansial evidence*" dalam tindakan pemerintah tersebut.

²⁹² *Ibid*

²⁹³ *Ibid*, hlm. 130.

Kontrol yang dilakukan oleh hakim dalam *judicial review* itu meliputi juga putusan-putusan-putusan/ produk pemerintah yang bersifat mengatur (*reglementer*) ataupun yang bersifat perseorangan (*individual*). Namun demikian dikenal pula beberapa perkecualian di mana hakim tidak dapat melakukan *judicial review*, yaitu putusan yang menyangkut masalah hubungan internasional, masalah grasi dan ratifikasi dari suatu amandemen terhadap konstitusi. Selain itu pula kontrol hakim tidak boleh memasuki ruang lingkup yang termasuk dalam wewenang direksioner

hak-hak asasi seseorang individu, maka hakim dapat melarang/ membatalkannya dengan alasan "*abuse of direction*" seperti disebutkan di atas. Untuk sampai pada alasan ini maka dalam prakteknya hakim tidak cukup hanya menilai segi-segi hukunya saja, tetapi dalam kasus-kasus tertentu sampai meluas pada penilaian terhadap fakta-fakta juga, sehingga batas-batas antara *legality control* dengan *opportunity control* menjadi kabur/ samar-samar.²⁹⁴

Maka dapat disimpulkan berbeda dengan pengujian formil, dalam pengujian materiil secara esensial berkaitan dengan keselarasan norma suatu aturan hukum

²⁹⁴ *Ibid*, hlm. 130.

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Berkaitan dengan Perda materi muatan Perda adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Sebagaimana yang terdapat asas-asas materiil menurut Van der Vlies, Dimana asas-asas materiil menurut Van der Vlies ini telah dibahas sebelumnya dalam Bab tentang Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik dan Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011 serta Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan asas-asas

- a. Tidak melampaui wewenang yang diberikan oleh suatu lembaga kepada lembaga tersebut;
- b. Sudah logis dan bermanfaat sehingga secara moral dapat diperatanggungjawabkan;
- c. Tidak bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi derajatnya;
- d. Tidak melanggar asas-asas pembentukan aturan hukum yang patut (asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik);
- e. Tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPB).

Terhadap terakhir, A. Mukti Arto tidak secara cermat membedakan antara aturan hukum sebagai wewenang aturan hukum yang dapat diuji oleh lembaga yudisial dengan wewenang administrative yang dipegang oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melahirkan kebijaksanaan (*beleidsregels*) dan keputusan tata usaha

²⁹⁵ Imam Soebechi,... *Op, cit*, hlm.240-241.

²⁹⁶ *Ibid*, hlm.244.

negara (*beschikking*). Alasan kelima tersebut menjadi tidak relevan sebagai alasan untuk menyatakan aturan hukum tersebut bertentangan dengan undang-undang. Memutusa kesesuaian materi asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL) merupakan kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara.²⁹⁷

C. Pengujian Peraturan Daerah

Mekanisme pengujian Perda mengacu pada konstruksi pengujian sebagai

2007 Undang-Undang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 173, Pasal 180 dan Pasal 189. Pasal-Pasal tersebut memberi kewenangan pada pemerintah pusat dan MA untuk menguji Perda. Ukuran yang digunakan dalam menguji Perda adalah kesesuaian Perda dengan kepentingan umum dan/ atau kesesuaian Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemudian dari prespektif teori, terdapat pengujian peraturan perundang-undangan termasuk Perda meliputi pengujian (*review*) oleh kekuasaan eksekutif (*executive review*), kekuasaan legislatif (*legislative review*) dan kekuasaan yudikatif (*judicial review*). Sebelum diundangkan, rancangan peraturan perundang-undangan termasuk Perda juga dapat dilakukan penelaahan (*preview*) oleh kekuasaan eksekutif (*executive preview*), kekuasaan legislatif

²⁹⁷ *Ibid*, hlm.245.

(*legislative preview*) dan kekuasaan yudikatif (*judicial preview*). Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan 3 (tiga) mekanisme pembatalan Perda, yaitu : 1) mekanisme *executive preview*; 2) mekanisme *executive review*; dan 3) mekanisme *judicial review* yang melakukan dua pihak yaitu *judicial review* oleh pemerintah daerah atas putusan pemerintah yang membatalkan Perda dan *judicial review* oleh masyarakat.²⁹⁸ Kemudian tentang pengujian Perda ini, pada pembahasan berikutnya akan dijelaskan lebih rinci mengenai *judicial review*, *legislative review* dan *eksekutive review*.

peraturan perundang-undangan dengan, baik dari segi materinya atau pun pembentukannya. Dalam hubungan ini, *judicial review* itu dipahami hanya dalam pengertian pengujian peraturan perundang-undangan. Jika pengujian itu ditujukan untuk menilai materi, isi dan substansi peraturan itu, maka pengujian demikian dinamakan pengujian material (*material toetsing*). Jika yang dipersoalkan bukan soal materinya, melainkan soal lain seperti bentuk, format dan prosedur pembentukannya, maka pengujian demikian disebut pengujian formal (*formale toetsing*).²⁹⁹ Dalam *Encyclopedia Americana* (Vol.6) dijelaskan

²⁹⁸ Imam Soebechi, ... *Op, cit*, hlm. 196-197.

²⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, ... *Op, cit*, hlm.42.

bahwa *Judicial Review* merupakan kekuasaan pengadilan dari sebuah negara untuk menentukan apakah sebuah peraturan perundang-undangan, baik itu merupakan produk legislatif ataupun eksekutif, sesuai atau tidak dengan konstitusi.³⁰⁰ *Judicial review* adalah pengujian isi peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial yang dapat diberi pengertian spesifik ke dalam *judicial review* dan *constitutional review*. *Judicial review* secara umum adalah pengujian oleh lembaga yudisial atas peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (di sini mencakup Kompetensi

review itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hierarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarkis. *Judicial review* tidak bisa dioperasionalkan tanpa peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis.³⁰² Uji materi mengacu pada kesesuaian suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perunda-

³⁰⁰ Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia : Suatu Pengantar*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005, hlm.47

³⁰¹ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan...* Op.cit, hlm.122.

³⁰² *Ibid*, hlm.123.

undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarkinya. Menurut Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 *juncto* No 12 Tahun 2011, hierarki peraturan perundang-undangan adalah³⁰³:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (4) Peraturan Pemerintah;
- (5) Peraturan Presiden;
- (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Maka terkait dengan Perda ataupun peraturan perundang-undangan di

dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24A Ayat (1) menegaskan: “ Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Wewenang MA melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang selama ini diatur dalam di bawah undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Wewenang MA melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan

³⁰³ *Ibid*, hlm.236.

di bawah Undang-Undang selama ini diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 26 Ayat (1) yang berbunyi: "Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi."³⁰⁴ Wewenang tersebut dipertegas kembali dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 dan Ketetapan MPR No. III/ MPR/ 1978, Pasal 11 ayat (4) menyatakan: "Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara

2004 tentang Perubahan Pertama Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.³⁰⁵ Dimana perubahan tersebut dilakukan pula karena setelah adanya perubahan UUD 1945 yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman dan juga didasarkan atas UU No. 4 Tahun 2004. Berkenaan dengan perubahan tersebut, maka hukum cara pelaksanaan Hak Uji Materiil pun kembali diubah dengan PERMA No. 1 Tahun 2004, terakhir dengan PERMA No.1 Tahun 2011.³⁰⁶ Jadi batu uji yang dijadikan oleh MA adalah peraturan yang hierarkinya lebih tinggi dari peraturan yang diuji yang berpuncak kepada undang-undang

³⁰⁴ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ...*Op.cit.* hlm. 134.

³⁰⁵ *Ibid*, hlm. 135.

³⁰⁶ *Ibid*, hlm. 140.

sebagai rujukan, pengujian oleh MA merupakan pengujian legalitas peraturan atau peraturan perundang-undangan (*judicial review on the legality of regulation*).³⁰⁷

C.1.2. Political Review/ Legislative Review

Mekanisme kontrol norma umum yang biasa disebut dengan sistem “*abstract review*” atau pengujian abstrak dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislative ataupun oleh lembaga pengadilan. Jika “*abstract review*”

mekanisme peninjauan kembali semacam itu disebut “*legislative review*” yang dapat menghasilkan perubahan (*amandement*) peraturan. Jika pengujian itu dilakukan oleh pengadilan, maka hal itulah yang biasa disebut sebagai “*judicial review*”.³⁰⁸

Disamping melalui badan peradilan, terdapat negara-negara yang melakukan pengujian terhadap undang-undang yang sudah berlaku atau undang-undang yang belum diundangkan kepada badan yang bukan *judicial*. Badan yang emikian lazimnya adalah badan politik. Negara-negara yang tidak

³⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*,...*Loc.cit.*

³⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*,...hlm.177.

memiliki *judicial review*, belum tentu tidak memiliki mekanisme *constitutional review*. Bisa saja di satu negara tidak dikenal adanya *judicial review* dalam arti pengujian konstitusionalitas oleh hakim, tetapi justru menerapkan pengujian oleh lembaga legislatif, atau bahkan oleh lembaga eksekutif. Di lingkungan negara-negara seperti ini, ada yang sama sekali tidak mengizinkan dilakukannya pengujian konstitusionalitas kecuali oleh lembaga legislatif yang ditentukan untuk itu. Sebagian besar, negara-negara yang menganut paham komunisme termasuk kategori demikian. Tetapi selain itu, banyak juga negara yang tidak

supremacy of the Parliament), dimana konsepsi kedaulatan rakyat secara kolektif selalu dilembagakan ke dalam konsep Dewan Rakyat Tertinggi yang memiliki susunan kelembagaan negara. Lembaga tertinggi inilah yang selalu dianggap paling berwenang untuk menjadi penafsir Undang-Undang Dasar, sehingga pengujian konstitusionalitas atas suatu undang-undang menjadi kewenangan mutlak lembaga tertinggi ini. Kalaupun suatu undang-undang akan direvisi, di ubah atau dibatalkan, maka yang dianggap berwenang untuk itu hanyalah lembaga yang membuatnya sendiri, bukan lembaga kekuasaan kehakiman.³⁰⁹

³⁰⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, ... Op, cit*, hlm.123-124.

Terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undang di atasnya dapat diubah atau dibatalkan dengan cara mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang baru. Cara demikian dalam pandangan Kelsen adalah cara biasa (*the ordinary way*). Berbagai literature menyebutkan bahwa model pengujian tersebut dinamakan pengujian oleh legislatif (*legislative review*). *Legislative review* merupakan hak pengujian yang dimiliki lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang untuk melakukan peninjauan atau perubahan perundang-undangan. Istilah lain yang

perundang-undangan yang dibuat oleh eksekutif. Apabila suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang membentuknya (DPR bersama Presiden atau DPRD bersama Kepala daerah) sehingga undang-undang atau peraturan daerah dimaksud dicabut dan diterbitkan undang-undang atau peraturan daerah yang baru maka hal ini disebut *legislative review*.³¹⁰ Mahfud MD mengatakan bahwa *legislative review* merupakan kewenangan untuk menguji tidak hanya undang-undang tapi juga terhadap peraturan daerah (Perda) oleh legislatif sesuai tingkatannya. Peninjauan atau perubahan dilakukan karena isisnya dianggap tidak sesuai dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya

³¹⁰ Imam Soebechi, ...*Op, cit*, hlm.185-186.

atau karena terjadi perubahan kebutuhan bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya.³¹¹

Maka dapat dikatakan kembali pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau *regeling*, jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, maka pengujian semacam itu disebut *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif (*legislative acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *legislative review*. Baik *judicial review* maupun *political review* keduanya

maupun atas perintah MPR, maka hal itu bukan dalam rangka hak menguji material, melainkan suatu proses legislatif biasa seperti membuat, mengubah dan mencabut undang-undang. Apalagi dengan adanya ketentuan bahwa pernyataan tidak berlaku efektif itu pada saat undang-undang penggantinya mulai berlaku. Dengan demikian, *legislative review* yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang sendiri bukan merupakan suatu kekuasaan yang baru diberikan tetapi memang sudah termasuk dalam pengertian membuat sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Kekeliruan perundang-undangan sebagai produk hukum politik di mana kedaulatan politik ada di tangan rakyat dan

³¹¹ *Ibid.*

dilakukan di tingkat tertinggi oleh MPR dan di tingkat Pusat dilakukan oleh Presiden bersama DPR, dan di tingkat DPR oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD, seharusnya diuji melalui *legislative review* oleh badan legislatif yang membuatnya atau oleh badan legislatif yang lebih tinggi tingkatannya.³¹²

Legislative review merupakan upaya politik dengan maksud mempengaruhi lembaga legislatif sebagai lembaga pemegang kewenangan membentuk dan mengubah undang-undang dan pemerintah yang juga berwenang mengambil prakarsa pembentukan atau pun perubahan suatu undang-undang. Apabila

maksud mempengaruhi lembaga legislatif sebagai lembaga pemegang kewenangan membentuk dan mengubah undang-undang dan pemerintah yang juga berwenang mengambil prakarsa pembentukan atau pun perubahan suatu undang-undang. Apabila kedua lembaga ini, yaitu DPR dan Presiden dapat dipengaruhi, maka sudah tentu proses *legislative review* berhasil melakukan perubahan atas norma hukum yang dipandang merugikan.³¹³ Ketentuan atau tata cara perubahan dalam suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 dalam BAB IV

³¹² *Ibid*, hlm. 124.

³¹³ *Ibid*, hlm. 40-41.

tentang Hal-Hal yang Khusus pada huruf D, yaitu tentang Perubahan Peraturan perundang-undangan.

C.1.3. *Administrative Review*

Upaya kontrol terhadap norma hukum dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi "*bestuur*" di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja

dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam inilah yang dapat kita sebut sebagai "*administrative control*" atau "*executive control*".³¹⁴

Secara umum dapat disebutkan, bahwa pengawasan sebagai pranata yang melekat pada desentralisasi bukanlah sesuatu yang mesti dihindari. Namun demikian, pengawasan tidak boleh mengakibatkan pengurangan atau penggerogotan terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam dasar-dasar desentralisasi serta patokan-patokan sistem rumah tangga daerah (seperti dasar

³¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, ... Op, cit*, hlm. 129.

kerakyatam dan kebebasan daerah untuk berprakarsa). Pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, ruang lingkup pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan. Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu

atau memperkecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan daerah dan/ atau negara maka dianggap perlu untuk menyelenggarakan pengawasan secara preventif terhadap keputusan-keputusan kepala Daerah dan Peraturan Daerah.³¹⁶

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif

³¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, Hlm. 154.

³¹⁶ Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan, ... Op, cit, hlm. 173.*

dilakukan sesudah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan kata lain, suatu keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga peraturan daerah, yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah terlebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi Peraturan Daerah, pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu diundangkan.

terutama bagi daerah dan penduduknya, sehingga dengan meletakkannya di bawah pengawasan preventif itu diharapkan sudah dapat ditutup sebelumnya kemungkinan timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan bagi daerah tersebut. Bagi pengawasan preventif alasan-alasan yang dapat dipakai oleh pejabat yang berwenang tidak disebutkan secara tegas, sehingga secara teori pejabat tersebut dapat misalnya tidak member pengesahan berdasarkan alasan lain daripada alasan adanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Di dalam praktek tidaklah mudah untuk menemukan alasan yang demikian itu. Pejabat yang berwenang mengesahkan atau tidak memberi pengesahan itu

biasanya juga hanya meninjau apakah keputusan itu bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak.³¹⁷

Pelaksanaan pengawasan preventif berada pada posisi “lebih awal” dari pengawasan represif. Daya campur tangan terhadap daerah juga menjadi lebih besar. Pengawasan preventif mengandung “prasyarat” agar keputusan daerah di bidang atau yang mengandung sifat tertentu dapat dijalankan. Selama prasyarat tidak atau belum terpenuhi, keputusan tersebut tidak dapat dijalankan. Pada

jenis dan macam keputusan daerah yang memerlukan pengawasan. Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk menanggukkan berlakunya suatu peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, dan membatalkan suatu peraturan daerah dan atau keputusan kepala daerah. Berbeda dengan pengawasan preventif yang hanya dapat dilakukan terhadap peraturan daerah atau keputusan kepala daerah tertentu, yang disebut dengan undang-undang atau peraturan pemerintah, pengawasan represif dapat dijalankan terhadap semua peraturan/ keputusan itu dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

³¹⁷ *Ibid*, hlm.174.

tingkatannya atau dengan kepentingan umum.³¹⁸ Tentang sifat pembatalan, dibedakan antara hak pembatalan karena bertentangan adengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan karena bertentangan dengan kepentingan umum. Hak pembatalan oleh pejabat yang berwenang tidak boleh digunakan sedemikian rupa, sehingga merupakan suatu usaha mencampuri urusan rumah tangga daerah secara berlebihan, sebab hak pembatalan akan merupakan senjata yang ampuh di tangan pejabat tersebut yang dapat mematikan otonomi daerah, untuk memaksa pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya mengikuti

“keleluasaan” kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tanpa ada campur tangan yang terlalu jauh dari Pemerintah Pusat. Akan tetapi, ‘kelonggaran” yang diberikan kepada Daerah Otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri ternyata berisiko terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam prakteknya terlihat kecenderungan Pemerintah Daerah untuk membuat Perda sebanyak-banyaknya tanpa mengindahkan rambu-rambu perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum cukup tinggi.³²⁰ Ketika berlakunya UU No. 32 Tahun 2004,

³¹⁸ *Ibid*,hlm. 175.

³¹⁹ *Ibid*,hlm.176-177.

³²⁰ *Ibid*,hlm.180.

Pemerintah mulai melakukan koreksi terhadap UU No.22 Tahun 1999 dengan menerapkan empat model pengawasan terhadap produk hukum daerah³²¹:

1. *Executive preview*, yakni terhadap rancangan Peraturan Daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda Kabupaten/ kota.
2. *Executive review* (terbatas), yakni apabila hasil evaluasi Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur/ Peraturan Bupati/ Walikota tentang penjabaran APBD dinyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota, Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/ kota membatalkan

kota.

Disamping menerapkan empat model pengawasan oleh pemerintah, UU No 32 Tahun 2004 juga memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk mengajukan keberatan atas Peraturan Presiden yang membatalkan produk hukumnya melalui *judicial review* di Mahkamah Agung. Ada segi positif dan negative meniadakan pranata pengesahan Peraturan Daerah. Segi Positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Melalui pengawasan preventif, daerah “dipaksa” selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang member pengesahan. Segi negative, tidak

³²¹ *Ibid*, hlm. 180-181.

ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan, atau kesalahan suatu peraturan daerah, misalnya ternyata bertentangan dengan kepentingan umum, atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Keadaan ini tetap dapat sewaktu-waktu membatalkan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain. Pembatalan dilakukan terhadap Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang

dengan kepentingan umum atau lebih tinggi tingkatannya atau suatu peraturan perundang-undangan lain, maka peraturan tersebut berlaku terus dengan segala akibat yang bertentangan dengan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.³²²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 , Perda yang sudah disahkan ditingkatkan Daerah dapat dibatalakan atau dinyatakan batal demi hukum. Dibatalakan berarti ketidaksahannya berlaku sejak tanggal ada pembatalan; sedangkan batal demi hukum berarti ketidakabsahannya berlaku

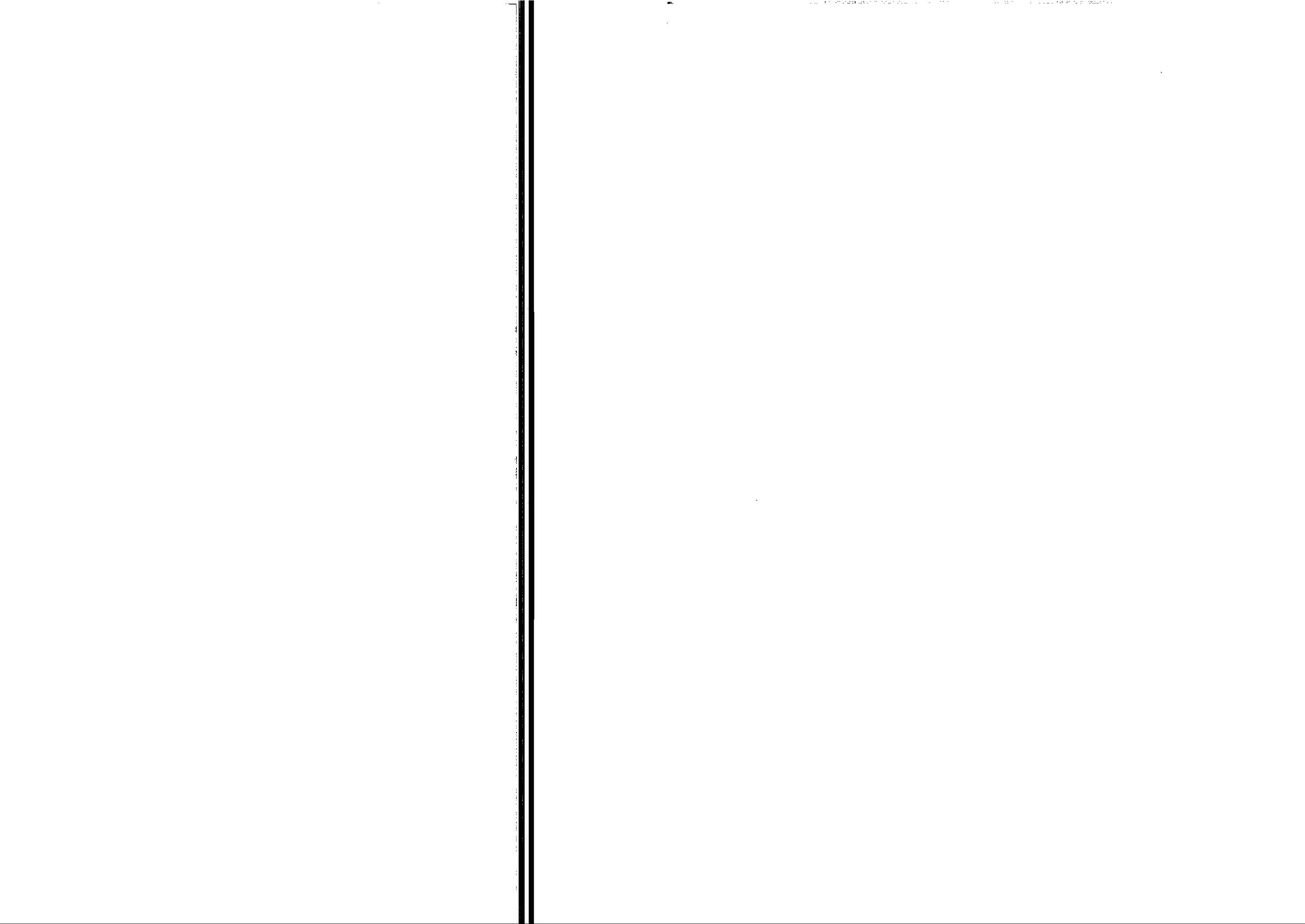
³²² *Ibid*, hlm.181-182.

sejak peraturan itu ditetapkan (yang berarti membatalkan pula akibat-akibat hukum yang timbul sebelum ada pembatalan). Dalam hubungan itu, pengawasan terdiri dari dua jalur, yakni pengawasan melalui jalur eksekutif (Pemerintah Pusat) dan pengawasan melalui jalur yudikatif (Mahkamah Agung). Pengawasan jalur eksekutif berdasarkan jenjang hierarki diatur dalam Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang berisi³²³:

1. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan.

5. Kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada MA atas Perpres yang membatalkan Perda jika ada alasan yang bisa dibenarkan.
6. Jika MA mengabulkan permohonan itu maka Perpres menjadi batal dan tak punya kekuatan hukum.
7. Jika pemerintah tidak mengeluarkan Perpres pembatalan dalam 60 hari maka Perda dinyatakan berlaku. (Di sini berlaku otomatis tanpa pengesahan seperti layaknya pengawasan preventif).

³²³Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, ... Op, cit, hlm.235.*



BAB IV

ANALISIS KEABSAHAN PERATURAN DAERAH NO. 7 TAHUN 2005 TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

A. Penyajian Data

akuntabilitas publik.³²⁴ Akses publik atau hak keterbukaan Informasi publik juga merupakan hak asasi manusia yang dijamin dalam Pasal 28 F Undang-Undang Dasar 1945, yaitu setiap orang berhak untuk mengembangkan pribadi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala saluran yang tersedia. Kebebasan mendapatkan informasi adalah merupakan hak asasi manusia yang dijamin dalam negara hukum yang demokratis, dimana demokrasi itu sendiri merupakan bentuk atau

³²⁴ Agus Dwiyanto *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 19.

mekanisme dalam sistem ketatanegaraan yang bertujuan untuk menumbuhkembangkan partisipasi, memberikan perlindungan jaminan hak-hak dasar dan kesejahteraan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.³²⁵

Terkait dengan adanya jaminan hak keterbukaan informasi publik ini, Kabupaten Bantul yang hingga saat ini merupakan satu-satunya kabupaten di DIY yang memiliki Perda tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, seharusnya menjadi salah satu kabupaten yang dapat memberikan akses tentang keterbukaan informasi dengan baik, namun ternyata

Tahun 2005 tersebut sudah tidak sesuai atau bertentangan dengan UU No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang mana UU No 14 Tahun 2008 ini memang lahir pasca adanya Perda No 7 Tahun 2005, maka memang Perda menjadi otomatis tidak sesuai dengan undang-undang. Perda dan undang-undang tersebut sama-sama mengatur tentang Keterbukaan Informasi Publik atau Transparansi, dimana seharusnya substansi dari Perda sesuai dan tidak bertentangan dengan undang-undang selain itu seharusnya Undang-Undang No 14 Tahun 2008 tersebut harus dijadikan dasar hukum yang kemudian tercantum dalam bagian “Mengingat”

³²⁵ *Green Mind Community, Teori Politik Hukum Tata Negara, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.150.*

Perda No 7 Tahun 2005. Namun sampai sekarang, walaupun bertentangan Perda No 7 Tahun 2005 tersebut masih dapat digunakan dan jelas menjadikan halangan bagi masyarakat untuk mengakses informasi publik, belum lagi terdapat dualisme dalam mekanisme yang berkaitan dengan keterbukaan informasi publik tersebut. Pada tahun 2012, sewaktu LSM IDEA akan melakukan akses mengenai keterbukaan publik di sekretarian Kabupaten Bantul, sekretariat bertele-tele pada dimintai data, padahal sebagai *leading sektor* dalam bidang sosialisasi dan ketika ditanya tentang implementasi UU No 14 tahun 2008 di Bantul, mereka mengatakan bahwa sudah

uji akses dokumen tentang KKAS dan SPJ tahun 2012 yang dilakukan di beberapa SD dan SMP menuai berbagai kendala dan justru bertele-tele. Dari kurang lebih 4 SD dan 4 SMP, hanya 1 yang memberik informasi tentang RKAS dan SPJ tahun 2012, yaitu SMPN 2 Bantul, kemudian juga informasi berupa akses dokumen RKAS dan SPJ tahun 2012 tersebut apabila yang meminta masyarakat sendiri sangat susah bahkan langsung ditolak.³²⁷ Apalagi jika Perda No.7 Tahun 2005 ini terus diberlakukan, akan terus terjadi dualisme dalam peraturan mengenai Keterbukaan

³²⁶ Wawancara dengan Wiji LSM IDEA, 11 November 2012, Pukul 11.00.

³²⁷ Wawancara dengan Isna dari LSM IDEA, 18 Desember 2013, Pukul 15.00.

Publik di Bantul dan membuat ketidakpastian untuk Pengguna Informasi Publik dan juga Badan Publik.

Pemberlakuan Perda No 7 Tahun 2005 hingga tahun 2013 dan 2014 masih digunakan, hal ini terlihat pada waktu DPRD Mojokerto melakukan studi banding yang salah satunya mengenai inisiatif penyusunan Raperda Transparansi dan Partisipasi Publik, dimana Sekda Kabupaten Bantul sendiri mengatakan bahwa di Bantul untuk Transparansi dan Partisipasi Publik di Bantul di gunakan Perda No 7 Tahun 2005.³²⁸ Humas dari Sekertariat Kabupaten Bantul mengatakan bahwa Perda

Informasi di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.³²⁹ Adapun Perbup No.48 Tahun 2011 dibentuk sudah sesuai UU No.14 Tahun 2008 dan Peraturan Pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2010, namun tidak mencantumkan Perda No. 7 Tahun 2005, padahal Perda ini masih digunakan.

³²⁸<http://sda.bantulkab.go.id>, penerimaan-kunjungan-studi-banding-dprd-kab-mojokerto-ke-kab-bantul, diakses 23 November 2013, Pukul.16.00. Namun saat diakses, tertulis bahwa Perda Transparansi dan Partisipasi di sahkan tahun 2007, padahal sepengetahuan penulis berdasar membaca produk-produk hukum di Kabupaten Bantul (dalam <http://bantulkab.go.id> , Produk Hukum DPRD Kabupaten Bantul) Perda Transparansi dan Partisipasi Publik disahkan Tahun 2005, yaitu Perda No.7 Tahun 2005, begitu pula saat ditanyakan pada Humas SetKab Bantul terkait dengan Perda Transparansi dan Partisipasi Publik hanya ada Perda No. 7 Tahun 2005, kemudian penulis mengakses pada Januari 2014 di dalam <http://bantulkab.go.id> , Produk Hukum DPRD Kabupaten Bantul) masih terdapat Perda No. 7 Tahun 2005.

³²⁹ Wawancara Tinuk Wusri Arliani, Kasubag Penerangan dan Promosi Bagian Humas Setda Kab. Bantul, Selasa 29 Oktober 2013, Pukul 11.00.

Apabila diuraikan pertentangan atau ketidaksinkronan antara Undang-Undang-Undang dan Perda No. 14 Tahun 2008 dan Perda no 7 Tahun 2005 secara garis besarnya adalah sebagai berikut:

Tabel.4.1 Ketidaksinkronan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 dan Perda No. 7 Tahun 2005

PERIHAL	Undang-Undang No. 14 Tahun 2008	Perda No. 7 Tahun 2005
1. Mengenai Hak dan	Pasal 4 sampai dengan Pasal 8	Pasal 6 sampai dengan Pasal 8

Publik serta hak dan kewajiban Badan publik.		
2. Mengenai alasan penolakan pemberian informasi	Pasal 17 sampai dengan Pasal 20	Pasal 6 ayat (3)

3. Mengenai keberatan dan Penyelesaian Sengketa	Pasal 35 sampai dengan Pasal 39	Pasal 11 sampai dengan Pasal 12
4. Mengenai Sanksi	Pasal 51 sampai dengan Pasal 57	Pasal 13

Sumber: UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Perda No. 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

Pemohon dan Pengguna Informasi Publik serta hak dan kewajiban Badan Publik terdapat pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 8, yaitu:

Pasal 4

- (1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Setiap Orang berhak:
 - a. melihat dan mengetahui Informasi Publik;
 - b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik;
 - c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/ atau
 - d. menyebarkan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut .

- (4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang- Undang ini.

Pasal 5

- (1) Pengguna Informasi Publik wajib menggunakan Informasi Publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pengguna Informasi Publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh Informasi Publik, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 6

- (1) Badan Publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan

- persaingan usaha tidak sehat ;
- c. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi;
 - d. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/ atau
 - e. Informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan.

Pasal 7

- (1) Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/ atau menerbitkan Informasi Publik yang berada dibawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.
- (2) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
- (3) Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) , Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
- (4) Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.

- (5) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/ atau pertahanan dan keamanan negara.
- (6) Dalam rangka memenuhi kewajiban ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/ atau media elektronik dan nonelektronik.

Pasal 8

Kewajiban Badan Publik yang berkaitan dengan kearsipan dan pendokumentasian Informasi Publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam Perda No. 7 Tahun 2005 yang mengenai hak dan

- (1) Hak dan kewajiban dalam transparansi penyelenggaraan pemerintahan:
 - a. Publik berhak mendapatkan informasi kebijakan publik yang dibutuhkan;
 - b. Badan informasi publik dan pembuat kebijakan publik berkewajiban menyediakan informasi kebijakan publik yang dibutuhkan oleh publik.
- (2) Dalam rangka melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, badan publik menyampaikan informasi kebijakan publik dengan bahasa dan cara yang mudah dipahami oleh publik.
- (3) Badan publik dan pembuat kebijakan publik berhak menolak permintaan publik apabila:
 - a. Permintaan informasi publik tidak disertai alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
 - b. Permintaan informasi publik belum waktunya dapat diinformasikan;
 - c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 7

Hak dan kewajiban dalam partisipasi publik:

- a. Publik berhak berperan serta dalam proses perumusan, penetapan, pelaksanaan.
- b. Bdan publik dan pembuat kebijakan publik berkewajiban menciptakan mekanisme untuk memberikan kemudahan dan kesempatan bagi publik untuk berperan serta dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik.

Pasal 8

Badan publik dan pembuat kebijakan publik berhak menolak partisipasi publik apabila tidak sesuai dengan visi dan misi kebijakan dan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Mengenai alasan penolakan pemberian informasi

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 mengenai alasan penolakan

informasi yang dapat :

1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
 2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/ atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
 3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencanarencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
 4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/ atau keluarganya; dan/ atau
 5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/ atau prasarana penegak hukum.
- b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat ;
 - c. Informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:
 1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;

2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelejen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/ atau instalasi militer;
5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/ atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/ atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
6. sistem persandian negara; dan/ atau
7. sistem intelijen negara.

institusi keuangan;

3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/ daerah lainnya;
 4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
 5. rencana awal investasi asing;
 6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/ atau
 7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.
- f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:
1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
 2. korespondensi diplomatik antarnegara;
 3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/ atau
 4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.
- g. informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;

- h. informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
 - 1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
 - 2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
 - 3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
 - 4. hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/ atau
 - 5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.

- c. surat perintah penghentian penyidikan atau penuntutan;
 - d. rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum
 - e. laporan keuangan tahunan lembaga penegak hukum;
 - f. laporan hasil pengembalian uang hasil korupsi; dan/ atau
 - g. informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat
- (2) Tidak termasuk informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g dan huruf h, antara lain apabila :
- a. pihak yang rahasianya diungkap memberikan persetujuan tertulis; dan/ atau
 - b. pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik.
- (3) Dalam hal kepentingan pemeriksaan perkara pidana di pengadilan, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, dan/ atau Pimpinan lembaga negara penegak hukum lainnya yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang dapat membuka informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf i, dan huruf j .

- (4) Pembukaan informasi yang dikecualikan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan cara mengajukan permintaan izin kepada Presiden.
- (5) Permintaan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) untuk kepentingan pemeriksaan perkara perdata yang berkaitan dengan keuangan atau kekayaan negara di pengadilan, permintaan izin diajukan oleh Jaksa Agung sebagai pengacara negara kepada Presiden.
- (6) Izin tertulis sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diberikan oleh Presiden kepada Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya, atau Ketua Mahkamah Agung.
- (7) Dengan mempertimbangkan kepentingan pertahanan dan keamanan negara dan kepentingan umum, Presiden dapat menolak permintaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4) dan ayat (5).

- (1) Pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f tidak bersifat permanen. (2) Pengaturan lebih lanjut mengenai jangka waktu pengecualian diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam Perda No. 7 Tahun 2005 mengenai alasan penolakan pemberian informasi terdapat pada Pasal 6 ayat (3) berbunyi:

”Badan publik dan pembuat kebijakan publik berhak menolak permintaan publik apabila:

- a. Permintaan informasi publik tidak disertai alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
- b. Permintaan informasi publik belum waktunya dapat diinformasikan;
- c. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam penjelasan Pasal 6, dikatakan pada ayat (3) huruf a, yaitu yang dimaksud alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meliputi pencantuman identitas yang jelas, maksud permintaan informasi, serta permintaan informasi dilakukan oleh pihak-pihak yang benar-benar berkepentingan terhadap informasi dimaksud, kemudian pada ayat (3) huruf b dikatakan bahwa, yang dimaksud informasi publik belum waktunya untuk diinformasikan adalah apabila berdasarkan pertimbangan badan publik dan pembuat kebijakan publik. Hal tersebut disampaikan kepada publik yang

Dalam UU No. 14 Tahun 2008 mengenai keberatan dan penyelesaian sengketa terdapat pada Pasal 35 sampai dengan Pasal 39, yaitu:

Pasal 35

- (1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut :
- a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
 - b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
 - c. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
 - d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
 - e. tidak dipenuhinya permintaan informasi
 - f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/ atau
 - g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini.

- (2) Alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g dapat diselesaikan secara musyawarah oleh kedua belah pihak.

Pasal 36

- (1) Keberatan diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ditemukannya alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1).
- (2) Atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis.
- (3) Alasan tertulis disertakan bersama tanggapan apabila atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya.

Pasal 37

dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).

Pasal 38

- (1) Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan/ atau Komisi Informasi kabupaten/ kota harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/ atau Ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik.
- (2) Proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud ayat (1) paling lambat dapat diselesaikan dalam waktu 100 (seratus) hari kerja.

Pasal 39

Putusan Komisi Informasi yang berasal dari kesepakatan melalui Mediasi bersifat final dan mengikat.

Sedangkan dalam Perda No.7 Tahun 2005 tentang keberatan terdapat pada Pasal 11, yaitu:

1. Publik dapat mengajukan keberatan kepada badan publik dan pembuat kebijakan publik apabila:
 - a. adanya penolakan terhadap permintaan informasi publik tanpa disertai alasan yang jelas;
 - b. tidak tersedianya informasi publik yang merupakan kewajiban pembuat kebijakan publik;
 - c. adanya pengenaan biaya yang tidak wajar;
 - d. tidak diberikan kesempatan menyampaikan partisipasi publik;
 - e. tidak setuju dengan prosedur partisipasi publik;
 - f. tidak pernah ada tanggapan atas partisipasi publik yang disampaikan.
- (2) Keberatan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) harus diajukan paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah kebijakan publik diumumkan
- (3) Dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah pembuat kebijakan publik penerima keberatan sebagaimana dimaksud ayat (2) harus memberikan tanggapan secara tertulis yang disampaikan kepada pihak yang mengajukan keberatan.

Kemudian mengenai penyelesaian sengketa, dalam Perda No.7 Tahun 2005 terdapat pada Pasal 12 , yaitu:

“Apabila publik tidak dapat menerima tanggapan yang diberikan oleh pembuat kebijakan publik sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 11 ayat (3), maka publik dapat menyampaikan pengaduan kepada pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Kemudian dalam penjelasan Pasal 12 dalam Perda No. 7 Tahun 2005 ini, dijelaskan bahwa:

”Mekanisme yang disediakan dalam Perda ini bersifat umum, apabila mekanisme yang ada telah dijalankan secara optimal, namun publik masih merasa belum mendapat kepuasan atas tanggapan dari pembuat kebijakan

publik, maka keberatan dapat disampaikan pejabat yang berwenang sebagai upaya pengawasan melekat (waskat).”

4. Mengenai Sanksi

Dalam UU No. 14 Tahun 2008 mengenai sanksi terdapat pada Pasal 51 sampai dengan Pasal 57, yaitu

Pasal 51

Setiap Orang yang dengan sengaja menggunakan Informasi Publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah) .

Pasal 52

Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/ atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara

Setiap Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, dan/ atau menghilangkan dokumen Informasi Publik dalam bentuk media apa pun yang dilindungi negara dan/ atau yang berkaitan dengan kepentingan umum dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) .

Pasal 54

- (1) Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/ atau memperoleh dan/ atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, dan huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) .
- (2) Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/ atau memperoleh dan/ atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf c dan huruf e, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

Pasal 55

Setiap Orang yang dengan sengaja membuat Informasi Publik yang tidak benar atau menyesatkan dan mengakibatkan kerugian bagi Orang lain dipidana

dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 56

Setiap pelanggaran yang dikenai sanksi pidana dalam Undang-Undang ini dan juga diancam dengan sanksi pidana dalam Undang-Undang lain yang bersifat khusus, yang berlaku adalah sanksi pidana dari Undang-Undang yang lebih khusus tersebut.

Pasal 57

Tuntutan pidana berdasarkan Undang-Undang ini merupakan delik aduan dan diajukan melalui peradilan pidana.

Sedangkan dalam Perda No.7 Tahun 2005 mengenai penyelesaian sengketa terdapat pada Pasal 13 , yaitu:

yang terlihat tidak sinkron, maka terdapat beberapa hal yang lain yang sekiranya perlu di tambahkan atau dirubah juga dalam substansi Perda No.7 Tahun 2005 setelah adanya Undang-Undang 14 Tahun 2008, hal-hal tersebut adalah :

- a. Pada bagian "Mengingat" belum mencantumkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008;
- b. Pada bagian "Mengingat" 1 angka 6: Masih menggunakan UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- c. Bagian "Mengingat" 1 angka 8: Masih menggunakan UU No. 10 Tahun 2004;
- d. Bagian "Mengingat" angka 19: Belum ditambahkan PP no 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU KIP;

- e. Bagian "Mengingat" angka 21: Masih menggunakan KePres No. 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4330) sebagaimana telah diubah terakhir dengan PerPres No. 32 Tahun 2005 (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 36);
- f. Pasal 3 tentang transparansi dan partisipasi memiliki substansi yang berbeda, jadi tidak dapat disamakan. Keduanya diatur dalam payung hukum yang berbeda. Substansi transparansi mengadopsi UU KIP dipisahkan dari pengaturan substansi

Anggota DPR dari Komisi A yaitu Batman Sebayang menyampaikan bahwa Perda sampai saat ini belum direvisi, direvisi jika ada yang mendesak untuk dilakukan revisi, masalahnya selama ini belum ada yang mendesak atau belum ada usulan Perda untuk direvisi, belum ada usulan. Terkait dengan itu pula di bantu orang-orang yang secara akademik dan *concern* terhadap Perda memang kurang, DPRD juga mempunyai banyak kegiatan dan jadwal yang harus dilaksanakan terkait dengan TUPOKSI, maka apabila ada yang mengusulkan revisi mungkin bisa dijadikan acuan untuk revisi dan kemudian nanti akan ada Perda Perubahan untuk

³³⁰ Wawancara Anang Zubaidy, Direktur Klinik KIP UII, Jum'at, 25 Oktober , Pukul 10.00.

Perda No 7 Tahun 2005 ini.³³¹ Perda No 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul memang dibentuk dan disahkan sebelum adanya UU No 14 Tahun 2008, namun Perda sangat kurang disosialisasikan. Mengenai pembentukannya, Raperda.No 7 Tahun 2005 pada waktu itu merupakan inisiatif eksekutif. Pada waktu pembahasan Raperda di DPRD berjalan secara normatif dan sesuai dengan prosedur, namun pada saat itu belum ada *public hearing*, Naskah akademik, dan lain sebagainya dikarenakan dalam Undang-Undang belum diwajibkan ada, maka karena hal tersebut

menjadi motifnya. DPRD hanya mendukung inisiatif Pemerintah Daerah untuk membentuk Perda ini, maka secara prosedur bisa dikatakan sudah sah namun secara konstruksi hukum tidak sah karena banyaknya materi yang tidak sama dengan undang-undang.³³²

³³¹ Wawancara dengan Batman Sebayang Komisi A DPRD Bantul, 7 Noverber 2013, Pukul 10.00

³³² Wawancara (*Oral History*) Agus Sumartono, Komisi A Fraksi PKS DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (dahulu adalah salah satu anggota Pansus Raperda Kabupaten Bantul pada tahun 2005), 6 Noverber 2013, Pukul. 10.00.

B. Keabsahan Perda No. 7 Tahun 2005 Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Ditinjau dari Teori Hierarki

Perda merupakan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (*regelling*) secara umum dan abstrak (*general and abstract norms*), dimana peraturan berbeda dengan ketetapan atau keputusan (*beschikking*) yang mana isi normanya bersifat individual dan konkrit. Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi

333

hukum dari pembentukan Perda terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 32 Tahun 2004 dan Permendagri No. 53 Tahun 2011.

Perda No. 7 Tahun 2005 ini merupakan Perda Kabupaten/ Kota tepatnya Perda yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten Bantul dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten Bantul. Adapun terkait dengan keabsahan Perda No 7 Tahun 2005 dapat dilihat dari segi formal yang meliputi wewenang dan prosedur dan segi material yang berkaitan dengan isi substansinya. Berbicara tentang wewenang dan prosedurnya Perda dibentuk sudah sesuai prosedurnya. Dasar hukum pembentukan Perda No. 7

³³³ Pasal 1 Huruf 10 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum di Daerah.

³³⁴ Pasal 1 huruf 8 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tahun 2005 ini adalah UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, walaupun dalam hal ini banyak pengaturannya yang tidak sama dengan UU No. 12 Tahun 2011 yang dipakai sekarang ini, seperti halnya *public hearing* atau naskah akademik yang belum diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004, maka Perda No. 7 Tahun 2005 ini juga belum memuat Naskah Akademik. Secara yuridis formal, pada Pasal 137 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kepraktisan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan.

Kemudian menurut Van Der Vlies yang dikutip oleh A. Hamid Attamimi, ada lima asas formil, seperti yang telah dijelaskan pada bab lain dalam tulisan ini, yaitu :

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas organ/ lembaga yang tepat;
3. asas perlunya pengaturan;
4. asas dapatnya dilaksanakan;
5. asas konsensus.

Perda No 7. Tahun 2005 sudah memenuhi asas pembentukan perundang-undangan seperti di atas, dengan tujuan antara lain untuk menyelenggarakan pemerintahan yang akuntabel, transparan dan demokratis di Kabupaten

Bantul,³³⁵ dibentuk oleh lembaga yang tepat yaitu DPRD dan Kepala Daerah Kabupaten Bantul serta mengikuti prosedur sesuai dengan apa yang ada dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 135 sampai dengan Pasal 147.

Berbicara tentang substansinya sebelum adanya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 mungkin tidak menjadi permasalahan, namun setelah lahirnya Undang-Undang ini isi substansi atau materi muatan Perda banyak yang bertentangan dengan Undang-Undang. Terkait dengan isi dan substansi Perda, maka terkait pula dengan materi muatan, dimana tiap peraturan perundang-undangan memiliki materi yang berbeda-beda. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.³³⁶ Kewenangan pembentukan Perda ini merupakan atribusi kewenangan.³³⁷ Ditinjau dari materi muatan Perda Kabupaten/Kota ini adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam UU No.32 Tahun 2004 diaturnya disebutkan pada Pasal 10 sampai dengan Pasal 18 tentang pembagian urusan yang berkaitan dengan materi muatan, dimana Perda No. 7 Tahun 2005 sebagai Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota juga mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, tepatnya pada Pasal 14 yang mengatur urusan wajib Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, hal ini juga berkaitan pada kewenangan

³³⁵ Bagian Menimbang Huruf a Perda No. 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul.

³³⁶ Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³³⁷ Terkait kewenangan Perda lihat Pasal 136 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

yang diatur oleh Perda sudah sesuai dengan apa yang ada dalam Pasal 14 tersebut. Namun setelah adanya UU No. 14 Tahun 2008 karena mengatur tentang materi yang sama, yaitu tentang transparansi maka perlu adanya penyesuaian pula dengan apa yang ada dalam UU No. 14 Tahun 2008 tersebut, maka materi muatan tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang ada dalam UU No. 32 Tahun 2004 agar tidak terjadi ketidaksinkronan dalam satu peraturan dengan peraturan yang lain. Mengenai materi muatan dalam UU No. 14 Tahun 2008 mengatur tentang hak asasi manusia yaitu keterbukaan atas informasi publik, yang memang termasuk materi muatan yang diatur oleh undang-undang, maka dalam hal kewenangannya pun UU No. 14 Tahun 2008 telah sesuai, bukan mengatur tentang kewenangan daerah.

Materi muatan memiliki asas-asas, pada Pasal 138 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:
- a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhineka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kemudian penjelasan dari Pasal ini adalah³³⁸:

Huruf a

³³⁸ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.

Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "asas kekeluargaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

Huruf h

Yang dimaksud dengan "asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Huruf i

Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan "asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan

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

Macam-macam asas tentang materi muatan dalam UU No. 12 Tahun 2011 sama dengan macam-macam asas materi muatan dalam UU No. 32 Tahun 2004, namun dalam penjelasannya cukup banyak yang berbeda, karena UU No. 32 Tahun 2004 mengacu pada UU No.10 Tahun 2004. Dalam hal perbedaan ini dapat dilihat pada BAB III dalam sub bab Materi Muatan Perda tentang Perbedaan Penjelasan Asas-Asas Materi Muatan dalam tulisan ini.

Dalam pembentukannya, Perda harus memperhatikan materi muatan sesuai jenis dan hierarki perundang-undangan, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan Perda harus memperhatikan materi muatan sesuai jenis dan hierarki perundang-undangan agar nantinya tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi diatur dalam Pasal 136, yaitu:

Pasal 136

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kubupaten/kota dan tugas pembantuan;
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi;
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Dalam Pasal 136 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut dikatakan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, begitu juga menurut penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan bahwa, penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi.” Perjenjangan ini sesuai dalam asas-asas pembentukan perundang-undangan, yaitu adanya asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogate legi inferiori*). Yang dimaksud hukum tertib hukum yaitu asas pertingkatan atau hirarki peraturan perundang-undangan. Penerapan hukum positif harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh sistem pertingkatan atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.³³⁹

Perjenjangan peraturan perundang-undangan ini pun berkaitan dengan teori jenjang norma atau teori hierarki, dimana menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-

³³⁹Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia, ...Loc, cit.*

jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.³⁴⁰

Maka Materi Muatan atau isi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, peraturan perundang-undangan tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Walaupun materi muatan dari Perda tersebut adalah menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan namun harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).³⁴¹

Adapun jenis hierarki perundang-undangan dalam hukum positif di Indonesia kini diatur dalam pasal 7 undang-undang 12 Tahun 2011 ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan

³⁴⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, ...*Loc, cit.*

³⁴¹ Ni'matul Huda dan Nazriyah, ...*Loc, cit.*

7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian pada Pasal 8, tercantum bahwa:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pada penjelasan Pasal 8 ayat (2), dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pada Perda No 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Bantul banyak substansinya yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No.14 Tahun 2008, padahal menurut teori jenjang norma di atas suatu isi atau materi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, juga dalam pembentukannya materi muatan harus sesuai dengan jenis dan hierarki perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan pertentangan antara suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Namun karena Perda No.7 Tahun 2005 yang mengatur tentang hal yang sama dengan Undang-Undang

No.14 Tahun 2008 yaitu Keterbukaan Publik lebih dahulu dibentuk daripada Undang-Undang No. 14 Tahun 2008, maka banyak ketidaksinkronan yang terjadi pada Perda No. 7 Tahun 2005. Dilihat dari substansinya, maka Perda No. 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah di Kabupaten Bantul dan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik, mempunyai banyak perbedaan dan ketidak sesuaian, seperti yang telah dijelaskan perbedaannya pada bab sebelumnya yaitu antara lain tentang:

1. Mengenai Hak dan Kewajiban Pemohon dan Pengguna Informasi Publik serta hak dan kewajiban Badan publik. Disebutkan dalam undang-undang pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 8 dan pada Perda disebutkan dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 8. Dimana dalam undang-undang hak dan kewajiban pemohon dan pengguna informasi publik serta badan publik berbeda dengan apa yang ada dalam Perda , dimana, hak dan kewajiban pemohon informasi publik serta badan publik ini dalam Perda tentang transparansi harus dibedakan dengan partisipasi. Hak dan kewajiban pemohon informasi atau badan publik tentang transparansi sendiri harus mengacu pada UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik kemudian hak dan kewajiban pemohon Informasi atau Badan Publik tentang partisipasi publik diadopsi dan mengacu pada UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
2. Mengenai alasan penolakan, yang mana pada undang-undang disebutkan dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 20 dan dalam Perda disebutkan dalam Pasal 6 ayat (3). Terkait dengan alasan penolakan pemberian informasi ini, maka terlihat

ketidak sinkronan antara Undang-undang dan Perda, dalam Perda No. 7 Tahun 2005 tidak disebutkan dan dibatasi secara rinci hal-hal yang dikecualikan dan tidak ada mekanisme seperti misalnya uji konsekuensi yang dilakukan oleh Pejabat Pengelola Informasi Daerah. Dalam Perda hanya disebutkan kecuali informasi yang bersifat rahasia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun dalam penjelasanpun tidak secara jelas disebutkan apa yang menjadi batasan dan mekanismenya. Semestinya acuan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah pada UU. No 14 Tahun 2008, namun dalam Perda belum UU tersebut belum ditambahkan pada bagian mengingat.

3. Mengenai Keberatan dan Penyelesaian Sengketa, yang dalam undang-undang disebutkan dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 39 dan pada Perda disebutkan dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 12. Maka apabila dilihat dalam hal pengaturan untuk keberatan, dalam Perda No. 7 Tahun 2005 berbeda dengan UU No.14 Tahun 2005, keberatan dalam UU disampaikan pada Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sedangkan dalam keberatan tersebut disampaikan kepada Badan Publik bukan Pejabat Pengelola Informasi Daerah, hal ini jelas berbeda. Pengaturan keberatan ini pun bersinggungan dengan informasi yang dikecualikan dalam UU No. 14 Tahun 2008, yang mana disebutkan hal-hal apa saja yang termasuk informasi yang dikecualikan, namun dalam Perda tidak terdapat hal-hal tersebut secara jelas dan rinci, seharusnya pengaturan tentang keberatan dalam konteks transparansi harus mengacu pada UU No. 14 Tahun 2008, namun dalam konteks partisipasi mestinya mengacu ke mekanisme

Ombudsman Daerah (LOD) atau lembaga lain yang memiliki kewenangan tupoksi setara LOD.³⁴² Kemudian mengenai penyelesaian sengketa yang disebutkan dalam UU No. 14 Tahun 2008 diselesaikan melalui jalur yang telah khusus disediakan yaitu melalui Komisi Informasi,³⁴³ namun berbeda dengan Perda No.7 Tahun 2005 yang melalui pejabat yang berwenang. Dalam hal mekanisme penyelesaian sengketa, maka Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 telah ada Komisi Informasi dimana Putusan Komisi yang memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan. Dalam penjelasan pasal 23 dijelaskan bahwa, “Ajudikasi nonlitigasi” adalah penyelesaian sengketa Ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.³⁴⁴ Kemudian berkaitan dengan gugatan, dapat di diselesaikan melalui jai. pengadilan, seperti yang terdapat pada Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008, dimana pada Pasal 47 ayat (1), dikatakan bahwa pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik negara. Kemudian pada ayat (2) dikatakan bahwa pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan negeri apabila yang digugat

³⁴² Perkumpulan IDEA, *Hasil Seri Diskusi Kelompok Terarah Prosepek Pemajuan Hak Atas Informasi di Kabupaten Bantul: Antara Perda No. 7 Tahun 2005 dan UU. No. 14 Tahun 2008,...* Loc,cit.

³⁴³ Lihat Pasal 39, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008. Mengenai penyelesaian sengketa informasi publik yang diselesaikan melalui Komisi Informasi, maka dapat dilihat pula pada Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyelesaian Informasi Publik di Pengadilan, Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Layanan Informasi Publik.

³⁴⁴ Lihat Pasal 23 dan penjelasannya UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

adalah Badan Publik selain Badan Publik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Kemudian pada Pasal 48 ayat (1), tertuang bahwa pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut. Maka apa yang tertuang pada pasal 48 ayat (1) ini memberikan pengertian bahwa pengajuan gugatan yang dilakukan melalui PTUN maupun PN hanya dapat dilakukan adanya putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi, yang berarti alur penyelesaian sengketa dilakukan melalui Komisi Informasi baru setelah ada pihak yang tidak menerima putusan Ajudikasi Komisi Informasi bisa mengungkat ke PTUN atau PN.

4. Mengenai Sanksi, yang dalam undang-undang disebutkan pada Pasal 51 sampai dengan Pasal 57 dan dalam Perda disebutkan dalam Pasal 13. Sanksi dalam Perda dan Undang-Undang jelas berbeda, Perda menggunakan sanksi administrasi, sedang undang-undang menggunakan sanksi Pidana. Seharusnya dalam hal substansi transparansi sanksi harus mengacu pada UU No. 14 Tahun 2008 beserta Peraturan Pelaksanaannya yaitu PP No.61 Tahun 2010,³⁴⁵ kemudian untuk substansi Partisipasinya sendiri mengacu pada UU. RI. No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Pelaksanaannya. Maka dalam hal sanksi

³⁴⁵ Lihat dalam Pasal 16 sampai dengan 20 PP No.61 Tahun 2010 mengenai *Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi oleh Badan Publik Negara dan Pembebanan Pidana Denda*

ini pada Perda sudah ada substansi yang harus dipisahkan antara Partisipasi dan Transparansi, dimana hal tersebut membuat pula ketidak sinkronan dengan Undang-Undang No 14. Tahun 2008.

Selain perbedaan yang telah disebutkan di atas, maka seperti pada bab sebelumnya juga terdapat beberapa perihal dalam Perda yang harus diubah atau ditambahkan agar dapat sesuai dengan undang-undang, yaitu:

- a. Pada bagian "Mengingat" belum mencantumkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008;
- b. Pada bagian "Mengingat" angka 6: UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- c. Bagian "Mengingat" angka 8: Dalam UU sudah diganti dengan UU No 12 Tahun 2011 maka Perda juga seharusnya begitu;
- d. Bagian "Mengingat" angka 19: Perlu ditambahkan PP no 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU KIP;
- e. Bagian "Mengingat" angka 21: sudah ada Perpres No. 54. Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik, Pergub DIY tentang KIP, Pergub DIY tentang Lembaga Ombudsman Swasta;

Kemudian seperti yang dijelaskan dalam bab sebelumnya adalah substansi dalam Perda tentang transparansi harus dibedakan dengan partisipasi, karena

keduanya mempunyai payung hukum yang berbeda. Transparansi mengacu pada UU No. 14 Tahun 2008 dan partisipasi mengacu pada UU No. 25 Tahun 2009.

Terkait dengan keabsahan Perda No. 7 Tahun 2005 apabila tidak sinkron dengan UU No. 14 Tahun 2008 menurut teori hierarki, maka dikatakan Perda tersebut sah secara formil atau prosedur pembentukannya, dimana Perda ini dibentuk oleh DPRD Kabupaten Bantul dan Bupati atau Kepala Daerah Kabupaten Bantul, telah sesuai pula dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan proses-proses pembentukan Perda yang telah mengikuti cara-cara tertentu yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 12 Tahun 2011, UU No 32 Tahun 2004 dan Permendagri No. 53 Tahun 2011. Namun setelah adanya Undang-Undang No.14 Tahun 2008, apabila dilihat adanya ketidaksinkronan dari isi atau substansi Perda terhadap undang-undang, maka Perda dapat dikatakan tidak sah secara materiil dengan undang-undang. Hal ini dikarenakan setelah adanya undang-undang semestinya materi atau substansi Perda tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Dimana Perda No. 7 Tahun 2005 sebagai peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari UU No. 14 Tahun 2008, dan berlakulah asas *lex superiori derogate lex inferiori*, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan apa yang dimaksud oleh teori hierarki, dan sesuai dengan Pasal 136 ayat (4) dimana Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Substansi Perda harus mengacu pada undang-undang sebagai dasar hukum pembentukan Perda, karena antara Perda dan undang-undang mengatur

tentang hal yang sama yaitu tentang Transparansi atau Keterbukaan Publik, maka Perda harus disesuaikan dengan undang-undang.

Maka keabsahan Perda dilihat dari teori hierarki dilihat dari segi formal yang meliputi wewenang dan prosedur adalah sah, namun dari segi material yang berkaitan dengan isi substansinya dan norma aturan setelah adanya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tidak sah secara materiil karena terjadi ketidaksinkronan antara materi atau isi substansi dalam Perda dengan UU, maka Perda dianggap tidak sah secara materiil dan seharusnya dicabut dan tidak digunakan lagi.³⁴⁶

C. Implikasi hukum terhadap Perda No.7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008

Dalam hal suatu Perda yang bertentangan dengan undang-undang secara materiil, maka implikasi hukumnya terhadap Perda tersebut adalah Peraturan Daerah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan Peraturan Daerah dinyatakan tidak sah dan dicabut oleh Mahkamah Agung. Mengenai pengaturan pembatalan oleh Pemerintah, maka diatur dalam Pengawasan jalur eksekutif berdasarkan jenjang hierarki diatur dalam Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang berisi :

³⁴⁶ Lihat Pasal 63 Undang-Undang Nomo 14 Tahun 2008, yang berbunyi, “Pada saat berlakunya Undang-Undang ini semua peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan perolehan informasi yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.”

- a. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan;
- b. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah;
- c. Pembatalan dituangkan dalam Perpres dalam waktu paling lama 60 hari sejak diterimanya oleh Pemerintah;
- d. Paling lama 7 hari setelah ada Perpres pembatalan maka Kepda menghentikan pelaksanaan Perda tersebut untuk selanjutnya DPRD bersama Kepda mencabutnya;
- e. Kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada MA atas Perpres yang membatalkan Perda jika ada alasan yang bisa dibenarkan;
- f. Jika MA mengabulkan permohonan itu maka Perpres menjadi batal dan tak punya kekuatan hukum. Jika pemerintah tidak mengeluarkan Perpres pembatalan dalam 60 hari maka Perda dinyatakan berlaku. (Di sini berlaku otomatis tanpa pengesahan seperti layaknya pengawasan preventif).

Namun pada Perda No.7 Tahun 2005 yang bertentangan dengan UU No.14 Tahun 2008, pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah tidak dapat dilakukan, karena ketentuannya untuk membatalkan sudah melewati tenggang waktu dan hal itupun terjadi karena Perda bermasalah setelah adanya UU No. 14 Tahun 2008, oleh karena itu Perda sudah diimplementasikan dan dahulu sebelum ada UU belum bermasalah atau secara muatan materi dan substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Maka, implikasi untuk Perda No.7 Tahun 2005 yang bertentangan atau tidak sinkron dengan UU No. 14 Tahun 2008 adalah Peraturan Daerah dinyatakan tidak sah dan dicabut oleh Mahkamah Agung.

Kini Perda yang bertentangan materi atau substansinya dengan undang-undang, seperti Perda No. 7 tahun 2005 sudah bisa di uji materiil oleh Mahkamah Agung tanpa batasan waktu, kapanpun bisa. Karena peraturan tentang hak uji materiil yaitu PERMA Nomor 01 Tahun 2004 sudah diganti dengan PERMA No.01 Tahun 2011.

Pada Peraturan Mahkamah Agung R.I Nomor 01 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil. Dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut antara lain ditentukan :

- a. Pada Pasal 2 ayat 4 Permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 hari sejak ditetapkan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.
- b. Permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara:
 1. Langsung ke Mahkamah Agung; atau
 2. melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan pemohon.

Namun sekarang pada Peraturan Mahkamah Agung R.I Nomor 1 Tahun 2004 tenggang waktu permohonan keberatan sudah dihapus, hal ini seperti yang dimuat dalam bagian menimbang PERMA No. 1 Tahun 2004 yaitu:

- a. bahwa pada dasarnya penentuan tenggat waktu pengajuan permohonan keberatan Hak Uji Materiil adalah tidak tepat diterapkan bagi suatu aturan yang bersifat umum (*Regelend*) karena sejalan dengan perkembangan hukum yang sedemikian rupa, dirasakan telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak lagi sesuai dengan "hukum yang hidup (*the living law*) yang berlaku";
- b. bahwa oleh karena itu penentuan batas waktu 180 (seratus delapan puluh) hari seperti disebutkan dalam Pasal 2 ayat (4) tersebut diatas, sudah seharusnya dihapuskan dan/atau dicabut dari materi Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia tersebut. Namun demikian secara kasuistis harus dipertimbangkan kasus demi kasus tentang hak yang diperoleh para pihak-pihak yang terkait sebagai bentuk perlindungan hukum bagi mereka;
- c. bahwa pencabutan dan/ atau penghapusan tenggat waktu dimaksud sejalan dengan pertimbangan-pertimbangan hukum yang tercantum dalam berbagai putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia antara lain:
 1. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 25 P/HUM/2006 tanggal 30 Agustus 2006;
 2. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 41 P/ HUM/ 2006 tanggal 21 Nopember 2006;
 3. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 37 P/ HUM/ 2008 tanggal 28 Maret 2009;
 4. Putusan Hak Uji Materiil Nomor 03 P/ HUM/ 2011 tanggal 25 April 2011.

Mengenai hak uji materiil, maka pengertiannya terdapat dalam Pasal 1 ayat (1), yaitu Hak uji Materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Kemudian dijelaskan pada pasal-pasal berikutnya, yaitu:

- (1) Peraturan Perundang-undangan adalah kaidah hukum tertulis yang mengikat umum dibawa Undang-Undang;
- (2) Permohonan Keberatan adalah suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan;
- (3) Pemohon keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah atas berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-Undang;
- (4) Termohon adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan.

Hak uji materiil tersebut berarti Mahkamah Agung berhak menilai Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang terhadap Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi dan pemohon keberatan adalah kelompok atau perorangan yang mengajukan keberatan atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari undang-undang dimana materi muatan atau isinya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal tersebut berarti dalam permasalahan Perda No. 7 Tahun 2005 yang tidak sinkron atau bertentangan dengan UU No. 14 Tahun 2008 dapat diajukan melalui kelompok

masyarakat atau perorangan dalam hal keberatan atas berlakunya Perda No. 7 Tahun 2005.

Kemudian mengenai tata caranya, tercantum antara lain dalam Pasal 2 dijelaskan tentang Tata Cara Pengajuan Pemohon Keberatan BAB II³⁴⁷:

- (1) Permohonan Keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara :
 - a. Langsung ke Mahkamah Agung; atau
 - b. Melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon;
- (2) Permohonan keberatan diajukan terhadap suatu Peraturan Perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
- (3) Permohonan keberatan dibuat rangkap sesuai keperluan dengan menyebutkan secara jelas alasan-alasan sebagai dasar keberatan dan wajib ditandatangani oleh Pemohon atau kuasanya yang sah;
- (4) Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (6) PERMA No 01 Tahun 2011, dijelaskan bahwa susunan majelis hakim agung yang akan memeriksa dan memutus perkara uji materiil ditetapkan Ketua Muda MA bidang Tata Usaha Negara atas nama Ketua Mahkamah Agung. Pasal 5 ayat (2) menyatakan majelis memeriksa dan memutus permohonan hak uji materiil dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku dalam waktu sesingkat-singkatnya sesuai asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Kemudian pada Pasal 8 ayat (2) PERMA No 01 Tahun 2011 ditegaskan pula, jika dalam waktu 90 hari setelah putusan dikirim kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan, ternyata pejabat bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, maka demi hukum peraturan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Pada

³⁴⁷ Lihat Pasal 2 sampai Pasal 4 dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 01 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil yang berkaitan dengan Tata cara Pengajuan Pemohon Keberatan.

PERMA No. 01 Tahun 2011 ini ditegaskan tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK) terhadap putusan hak uji materiil, ketentuan ini terdapat pada Pasal 9, yaitu “Terhadap putusan mengenai permohonan keberatan tidak dapat diajukan peninjauan kembali.” Dalam hal Perda No. 7 Tahun 2005 yang tidak sinkron atau bertengan dengan UU No. 14 Tahun 2008 tersebut dapat diajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung dan apabila kemudian dinilai tidak sah, Perda tersebut harus dicabut dan tidak boleh digunakan lagi. Implikasi hukum terhadap Perda No. 7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan UU. 14 Tahun 2008 yaitu dapat dinyatakan tidak sah secara materiil oleh Mahkamah Agung melalui proses pengujian Peraturan Perundang-undangan dibawah undang-Undang terhadap undang-undang. Peraturan Daerah yang dinyatakan tidak sah secara materiil oleh Mahkamah Agung tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum, yang mana harus dicabut dan tidak dipergunakan lagi.

Implikasi hukum terhadap Perda No. 7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan UU No.14 Tahun 2008, selain dinyatakan tidak sah secara materiil, peraturan tersebut oleh Mahkamah Agung maka Perda No. Tahun 2005 ini dapat pula di ajukan ke DPRD Kabupaten Bantul untuk diajukan *legislative review* oleh perseorangan atau kelompok masyarakat untuk direvisi. Karena dalam hal ini Kabupaten Bantul adalah satu-satunya kabupaten yang sampai saat ini memiliki Perda No. 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul, oleh karena itu revisi ini dijadikan alternatif agar

tidak terjadi kekosongan hukum dalam hal Peraturan tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Bantul, maka ada baiknya agar direvisi isi atau materi yang bertentangan atau tidak sinkron dengan UU. No.14 Tahun 2008 agar menjadi sesuai dengan UU No.14 Tahun 2008 tersebut. Dalam hal *review* Perda, dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah yang menetapkan Peraturan Daerah itu sendiri, maka mekanisme peninjauan kembali semacam itu disebut "*legislative review*" yang dapat menghasilkan perubahan (*amandement*) peraturan.³⁴⁸ *Legislative review* juga dapat dikatakan pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau *regeling*, jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, suatu proses legislatif biasa seperti membuat, mengubah dan mencabut undang-undang.³⁴⁹ Maka implikasi hukum terhadap Perda No.7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan UU No.14 Tahun 2008 tersebut yaitu diajukan melalui *judicial review*, yang mana dinyatakan sah secara materiil oleh Mahkamah Agung yang kemudian diikuti dengan pencabutan Perda dan dapat dilakukan upaya *legislative review* oleh DPRD Kabupaten Bantul revisi atau amandemen untuk disesuaikan isi atau materinya dengan UU No. 14 Tahun 2008 yang mana nanti akan ada perda perubahan atas Perda No. 7 Tahun 2005 tersebut.

³⁴⁸ Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-Undang,...*Loc, cit.*

³⁴⁹ Ni'matul Huda dan Nazriyah,...*Loc, cit.*

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, serta analisis dan pembahasan yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Keabsahan Perda No 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul yang tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ditinjau dari teori hierarkie adalah sah secara formil, prosedur atau tata cara termasuk asas-asas, dan wewenang . Karena dalam pembentukannya yaitu dari kewenangan, tata cara dan prosedur pembentukan Perda sudah sesuai dengan ada dalam UUD 1945, Undang-Undang No.12 Tahun 2011, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 serta Permendagri No. 53 Tahun 2011. Namun secara materiil tidak sah, karena substansi atau isi Perda banyak yang bertentangan dengan undang-undang, walaupun materi muatan dari Perda tersebut adalah menyelenggarakan otonomi dan tugas pembantuan namun harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) dan sesuai dengan apa yang disebutkan oleh Pasal 136 ayat (4) dimana Perda tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi atau sesuai dengan asas *lex superiori derogate lex inferirory*, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan

dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan apa yang dimaksud oleh teori hierarki.

2. Implikasi hukum terhadap Perda No. 7 Tahun 2005 yang tidak sinkron dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 adalah Perda yang tidak sinkron substansi atau isinya dengan undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak sah secara materiil melalui uji materiil, yaitu pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung atau dinamakan *Judicial Review* oleh MA, kemudian setelah dinyatakan tidak sah secara materiil oleh MA maka Perda harus dicabut. Selain melalui uji materiil, maka implikasi hukum terhadap Perda yang tidak sinkron dengan undang-undang tersebut juga melalui upaya *Legislative Review*, dimana Perda diajukan kepada pihak yang membuatnya, yaitu DPRD Kabupaten Bantul untuk dilakukan perubahan agar isinya sesuai dan sinkron dengan Undang-Undang No.14 Tahun 2008.

B. Saran

Dilakukannya Uji Materiil Perda No. 7 Tahun 2005 terhadap Perda sangat perlu bahkan lebih baiknya lagi *Legislative Review* terhadap Perda tersebut agar isinya dapat sesuai dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 yang mana kemudian dapat menjamin kepastian hukum dimasyarakat dan menghilangkan dualisme dalam dua peraturan yang tidak sinkron satu sama lain, yaitu peraturan yang lebih rendah atau

Perda tidak sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi atau undang-undang dalam hal ini. Perda No. 7 Tahun 2005 di Kabupaten Bantul ini merupakan satu-satunya Perda yang berkaitan dengan transparansi publik yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana apabila dicabut maka sangat disayangkan, maka ada baiknya dilakukan *Legislative Review*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Assihiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 19.
- Fatimah, Siti, *Praktik Judicial Review di Indonesia : Suatu Pengantar*, Pilar Media, Yogyakarta, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012
- _____, *Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2009.
- _____, dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- HR, Ridwan, *Administrasi Negara*, Rajawali Pres, Jakarta, 2008.
- Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Jazim Hamidi, dkk (*Green Mind Community*), *Teori Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Kelsen, Hans, *Pengantar Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Mahfud MD, Moh., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi*, Rajawali

Pers, Jakarta, 2009.

_____, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*,

Rajawali Pers, Jakarta, 2012.

Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teorik)*, FH UII Press,

Yogyakarta, 2004.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.

Modeong, Supardan, *Teknik Perundang-undangan di Indonesia*, Perca, Jakarta,

2004.

Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty,

Yogyakarta, 1982.

Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*,

Mandar Maju, Bandung, 1998.

Rosidin, Utang, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV.Pustaka Setia,

Bandung, 2012.

Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang*

Undangan, FH UII Press, Yogyakarta 2009.

Sasmita, dkk (Tim Editorat Fasilitas Perancangan Peraturan Daerah, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I dan UNDP, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I, Jakarta, 2009.

Sautma Hotma Bako, Ronny, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Soebechi, Imam, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, 2012, Jakarta

Soemantri M., Sri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Almani, Bandung, 1997.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Tjandra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008.

Yani, Ahmad, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Zuhro, R.Siti dan Eko Prasajo, *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalahnya dan Solusinya*, The Habibie Center, Yogyakarta, 2010.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Layanan Informasi Publik

Peraturan Komisi Informasi Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011

tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Perda Nomor 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik dalam

penyelenggaraan Pemerintah di Kabupaten Bantul.

Peraturan Bupati No.48 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelayanan Informasi di

Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul.

C. Data Jurnal, Majalah dan Makalah

Perkumpulan IDEA, *Hasil Seri Diskusi Kelompok Terarah Prosepek Pemajuan*

Hak Atas Informasi di Kabupaten Bantul: Antara Perda No. 7 Tahun

2005 dan UU. No. 14 Tahun 2008, Rumah Budaya Tembi 28 September

2011, 27 Januari 2012, 16 Maret 2012, 20 Maret 2012.

D. Data Elektronik

Dinda, Leo, Listy, <http://HarianJogja.com>, *Penerapan UU KIP di Bantul Payah*,

akses Selasa 3 Juli 2012, Pukul. 17.00.

<http://combine.or.id>, *Halangi Keterbukaan Informasi Publik Perda Bantul No 7*

Tahun 2005 Harus-dicabut, akses 3 Januari 2013, Pukul.10.00.

, [penerimaan-kunjungan-studi-banding-dprd-kab](#)

[mojokerto-ke-kab-bantul](#), diakses 23 November 2013, Pukul.16.00.

E. Wawancara

Wawancara dengan Isna dari LSM IDEA, 18 Desember 2013, Pukul 15.00.

Wawancara dengan Wiji LSM IDEA, 11 November 2012, Pukul 11.00.

Batman Sebayang Komisi A DPRD Bantul, 7 November 2013, Pukul 10.00.

Wawancara Anang Zubaidy, Direktur Klinik KIP UII, Jum'at, 25 Oktober ,
Pukul 10.00.

Wawancara Tinuk Wusri Arliani, Kasubag Penerangan dan Promosi Bagian
Humas Setda Kab. Bantul, 29 Oktober 2013, Pukul 11.00.

Wawancara (*Oral History*) Agus Sumartono, Komisi A Fraksi PKS DPRD
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (dahulu adalah salah satu anggota
Pansus Raperda Kabupaten Bantul pada tahun 2005), 6 November 2013,
Pukul. 10.00.

**UNDANG UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 14 TAHUN 2008**

TENTANG

KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional;
- b. bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik;
- c. bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan Badan Publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik;
- d. bahwa pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk UndangUndang tentang Keterbukaan Informasi Publik;

Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28 F, dan Pasal 28 J UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : **UNDANGUNDANG TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK.**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik.
2. Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan UndangUndang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.
3. Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

4. Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya, menetapkan petunjuk teknis standar layanan informasi publik dan menyelesaikan sengketa informasi publik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi.
5. *Sengketa Informasi Publik* adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundangundangan.
6. Mediasi adalah penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak melalui bantuan mediator komisi informasi.
7. Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak yang diputus oleh komisi informasi.
8. Pejabat Publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.
9. *Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi* adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di badan publik.
10. Orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum, atau badan publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
11. Pengguna Informasi Publik adalah orang yang menggunakan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
12. Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan informasi publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

BAB II ASAS DAN TUJUAN

Bagian Kesatu Asas

Pasal 2

- (1) *Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik.*
- (2) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.
- (3) Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.
- (4) Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.

Bagian Kedua Tujuan

Pasal 3

Undang-Undang ini bertujuan untuk:

- a. menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
- b. mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
- c. meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
- d. mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
- e. mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak;
- f. mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau
- g. *meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.*

BAB III
HAK DAN KEWAJIBAN PEMOHON DAN PENGGUNA INFORMASI
PUBLIK SERTA HAK DAN KEWAJIBAN BADAN PUBLIK

Bagian Kesatu
Hak Pemohon Informasi Publik

Pasal 4

- (1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Setiap Orang berhak:
 - a. melihat dan mengetahui Informasi Publik;
 - b. menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik;
 - c. mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau
 - d. menyebarkan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundangundangan.
- (3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut.
- (4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Bagian Kedua
Kewajiban Pengguna Informasi Publik

Pasal 5

- (1) Pengguna Informasi Publik wajib menggunakan Informasi Publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (2) Pengguna Informasi Publik wajib mencantumkan sumber dari mana ia memperoleh Informasi Publik, baik yang digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk keperluan publikasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Bagian Ketiga
Hak Badan Publik

Pasal 6

- (1) Badan Publik berhak menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (2) Badan Publik berhak menolak memberikan Informasi Publik apabila tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (3) Informasi Publik yang tidak dapat diberikan oleh Badan Publik, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. informasi yang dapat membahayakan negara;
 - b. informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha tidak sehat;
 - c. informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi;
 - d. informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan; dan/atau
 - e. Informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan.

Bagian Keempat
Kewajiban Badan Publik

Pasal 7

- (1) Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan.
- (2) Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
- (3) Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk

mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.

- (4) Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.
- (5) *Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.*
- (6) Dalam rangka memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan nonelektronik.

Pasal 8

Kewajiban Badan Publik yang berkaitan dengan kearsipan dan pendokumentasian Informasi Publik dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangundangan.

BAB IV

INFORMASI YANG WAJIB DISEDIAKAN DAN DIUMUMKAN

Bagian Kesatu

Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan Secara Berkala

Pasal 9

- (1) Setiap Badan Publik wajib mengumumkan Informasi Publik secara berkala.
- (2) Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
 - b. *informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;*
 - c. informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
 - d. informasi lain yang diatur dalam peraturan perundangundangan.
- (3) Kewajiban memberikan dan menyampaikan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling singkat 6 (enam) bulan sekali.
- (4) Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.
- (5) Caracara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditentukan lebih lanjut oleh Pejabat *Pengelola Informasi dan Dokumentasi di Badan Publik terkait.*
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban Badan Publik memberikan dan menyampaikan Informasi Publik secara berkala sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Petunjuk Teknis Komisi Informasi.

Bagian Kedua

Informasi yang Wajib Diumumkan secara Sertamerta

Pasal 10

- (1) Badan Publik wajib mengumumkan secara sertamerta suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum.
- (2) Kewajiban menyebarluaskan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.

Bagian Ketiga

Informasi yang Wajib Tersedia Setiap Saat

Pasal 11

- (1) *Badan Publik wajib menyediakan Informasi Publik setiap saat yang meliputi:*
 - a. daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
 - b. hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;
 - c. seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
 - d. rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
 - e. perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
 - f. informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang *terbuka untuk umum;*

- g. prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/atau
 - h. laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam UndangUndang ini.
- (2) Informasi Publik yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat berdasarkan mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 dinyatakan sebagai Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan kewajiban Badan Publik menyediakan Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pengguna Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Petunjuk Teknis Komisi Informasi.

Pasal 12

Setiap tahun Badan Publik wajib mengumumkan layanan informasi, yang meliputi:

- a. jumlah permintaan Informasi yang diterima;
- b. waktu yang diperlukan Badan Publik dalam memenuhi setiap permintaan informasi;
- c. jumlah pemberian dan penolakan permintaan Informasi; dan/atau
- d. alasan penolakan permintaan informasi.

Pasal 13

- (1) Untuk mewujudkan pelayanan cepat, tepat, dan sederhana setiap Badan Publik:
- a. menunjuk Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi; dan
 - b. membuat dan mengembangkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik yang berlaku secara nasional.
- (2) Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibantu oleh pejabat fungsional.

Pasal 14

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan/atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara dalam UndangUndang ini adalah:

- a. nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jenis kegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan pemodalannya, sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
- b. nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggota dewan komisaris perseroan;
- c. laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan laporan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit;
- d. hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya;
- e. sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/dewan pengawas dan direksi;
- f. mekanisme penetapan direksi dan komisaris/dewan pengawas;
- g. kasus hukum yang berdasarkan UndangUndang terbuka sebagai Informasi Publik;
- h. pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajiban;
- i. pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
- j. penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- k. perubahan tahun fiskal perusahaan;
- l. kegiatan penugasan pemerintah dan/atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
- m. mekanisme pengadaan barang dan jasa; dan/atau
- n. informasi lain yang ditentukan oleh UndangUndang yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah.

Pasal 15

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh partai politik dalam UndangUndang ini adalah:

- a. asas dan tujuan;
- b. program umum dan kegiatan partai politik;
- c. nama, alamat dan susunan kepengurusan dan perubahannya;
- d. pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- e. mekanisme pengambilan keputusan partai;

- f. keputusan partai yang berasal dari hasil muktamar/kongres/munas dan/atau keputusan lainnya yang menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai terbuka untuk umum; dan/atau
- g. informasi lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang yang berkaitan dengan partai politik.

Pasal 16

Informasi Publik yang wajib disediakan oleh organisasi nonpemerintah dalam Undang-Undang ini adalah:

- a. asas dan tujuan;
- b. program dan kegiatan organisasi;
- c. nama, alamat, susunan kepengurusan, dan perubahannya;
- d. pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau sumber luar negeri;
- e. mekanisme pengambilan keputusan organisasi;
- f. keputusan-keputusan organisasi; dan/atau
- g. informasi lain yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

BAB V

INFORMASI YANG DIKECUALIKAN

Pasal 17

Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:

- a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:
 1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
 2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
 3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencanarencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
 4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
 5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.
- b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
- c. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:
 1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
 2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
 3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
 4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
 5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
 6. sistem persandian negara; dan/atau
 7. sistem intelijen negara.
- d. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;
- e. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional.

1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
 2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;
 3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
 4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
 5. rencana awal investasi asing;
 6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
 7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.
- f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri :
1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan *negosiasi internasional*;
 2. korespondensi diplomatik antarnegara;
 3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
 4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.
- g. Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
- h. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
 2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
 3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
 4. hasilhasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau
 5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.
- i. memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.

Pasal 18

- (1) Tidak termasuk dalam kategori informasi yang dikecualikan adalah informasi berikut:
 - a. putusan badan peradilan;
 - b. ketetapan, keputusan, peraturan, surat edaran, ataupun bentuk kebijakan lain, baik yang tidak berlaku mengikat maupun mengikat ke dalam ataupun ke luar serta pertimbangan lembaga penegak hukum;
 - c. surat perintah penghentian penyidikan atau penuntutan;
 - d. rencana pengeluaran tahunan lembaga penegak hukum;
 - e. laporan keuangan tahunan lembaga penegak hukum;
 - f. laporan hasil pengembalian uang hasil korupsi; dan/atau
 - g. informasi lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2).
- (2) Tidak termasuk informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf g dan huruf h, antara lain apabila :
 - a. pihak yang rahasianya diungkap memberikan persetujuan tertulis; dan/atau
 - b. pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik.
- (3) Dalam hal kepentingan pemeriksaan perkara pidana di pengadilan, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi, dan/atau Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang dapat membuka informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf i, dan huruf j.
- (4) Pembukaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan cara mengajukan permintaan izin kepada Presiden.
- (5) Permintaan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) untuk kepentingan pemeriksaan perkara perdata yang berkaitan dengan keuangan atau kekayaan negara di pengadilan, permintaan izin diajukan oleh Jaksa Agung sebagai pengacara negara kepada Presiden.
- (6) Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diberikan oleh Presiden kepada Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung, Ketua Komisi

Pemberantasan Korupsi, Pimpinan Lembaga Negara Penegak Hukum lainnya, atau Ketua Mahkamah Agung.

- (7) Dengan mempertimbangkan kepentingan pertahanan dan keamanan negara dan kepentingan umum, Presiden dapat menolak permintaan informasi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Pasal 19

Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di setiap Badan Publik wajib melakukan pengujian tentang konsekuensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dengan saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap Orang.

Pasal 20

- (1) *Pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f tidak bersifat permanen.*
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jangka waktu pengecualian diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VI MEKANISME MEMPEROLEH INFORMASI

Pasal 21

Mekanisme untuk memperoleh Informasi Publik didasarkan pada prinsip cepat, tepat waktu, dan biaya ringan.

Pasal 22

- (1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan permintaan untuk memperoleh Informasi Publik kepada Badan Publik terkait secara tertulis atau tidak tertulis.
- (2) Badan Publik wajib mencatat nama dan alamat Pemohon Informasi Publik, subjek dan format informasi serta cara penyampaian informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.
- (3) *Badan Publik yang bersangkutan wajib mencatat permintaan Informasi Publik yang diajukan secara tidak tertulis.*
- (4) Badan Publik terkait wajib memberikan tanda bukti penerimaan permintaan Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) berupa nomor pendaftaran pada saat permintaan diterima.
- (5) Dalam hal permintaan disampaikan secara langsung atau melalui surat elektronik, nomor pendaftaran diberikan saat penerimaan permintaan.
- (6) Dalam hal permintaan disampaikan melalui surat, pengiriman nomor pendaftaran dapat diberikan bersamaan dengan pengiriman informasi.
- (7) *Paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permintaan, Badan Publik yang bersangkutan wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis yang berisikan :*
 - a. informasi yang diminta berada di bawah penguasaannya ataupun tidak;
 - b. Badan Publik wajib memberitahukan Badan Publik yang menguasai informasi yang diminta apabila informasi yang diminta tidak berada di bawah penguasaannya dan Badan Publik yang menerima permintaan mengetahui keberadaan informasi yang diminta;
 - c. penerimaan atau penolakan permintaan dengan alasan yang tercantum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
 - d. *dalam hal permintaan diterima seluruhnya atau sebagian dicantumkan materi informasi yang akan diberikan;*
 - e. dalam hal suatu dokumen mengandung materi yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka informasi yang dikecualikan tersebut dapat dihitamkan dengan disertai alasan dan materinya;
 - f. alat penyampai dan format informasi yang akan diberikan; dan/atau
 - g. biaya serta cara pembayaran untuk memperoleh informasi yang diminta.
- (8) Badan Publik yang bersangkutan dapat memperpanjang waktu untuk mengirimkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (7), paling lambat 7 (tujuh) hari kerja berikutnya dengan memberikan alasan secara tertulis.
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permintaan informasi kepada Badan Publik diatur oleh Komisi Informasi.

BAB VII
KOMISI INFORMASI

Bagian Kesatu
Fungsi

Pasal 23

Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan UndangUndang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi Publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

Bagian Kedua
Kedudukan

Pasal 24

- (1) Komisi Informasi terdiri atas Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi provinsi, dan jika dibutuhkan Komisi Informasi kabupaten/kota.
- (2) Komisi Informasi Pusat berkedudukan di ibu kota Negara.
- (3) Komisi Informasi provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi dan Komisi Informasi kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

Bagian Ketiga
Susunan

Pasal 25

- (1) Anggota Komisi Informasi Pusat berjumlah 7 (tujuh) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.
- (2) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota berjumlah 5 (lima) orang yang mencerminkan unsur pemerintah dan unsur masyarakat.
- (3) Komisi Informasi dipimpin oleh seorang ketua merangkap anggota dan didampingi oleh seorang wakil ketua merangkap anggota.
- (4) Ketua dan wakil ketua dipilih dari dan oleh para anggota Komisi Informasi.
- (5) Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan dengan musyawarah seluruh anggota Komisi Informasi dan apabila tidak tercapai kesepakatan dilakukan pemungutan suara.

Bagian Keempat
Tugas

Pasal 26

- (1) Komisi Informasi bertugas :
 - a. menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi yang diajukan oleh setiap Pemohon Informasi Publik berdasarkan alasan sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang ini;
 - b. menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik; dan
 - c. menetapkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.
- (2) Komisi Informasi Pusat bertugas:
 - a. menetapkan prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi;
 - b. menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah selama Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota belum terbentuk; dan
 - c. memberikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya berdasarkan UndangUndang ini kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setahun sekali atau sewaktu-waktu jika diminta.
- (3) Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota bertugas menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi.

**Bagian Kelima
Wewenang**

Pasal 27

- (1) Dalam menjalankan tugasnya, Komisi Informasi memiliki wewenang:
 - a. memanggil dan/atau mempertemukan para pihak yang bersengketa;
 - b. meminta catatan atau bahan yang relevan yang dimiliki oleh Badan Publik terkait untuk mengambil keputusan dalam upaya menyelesaikan Sengketa Informasi Publik;
 - c. meminta keterangan atau menghadirkan pejabat Badan Publik ataupun pihak yang terkait sebagai saksi dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik;
 - d. mengambil sumpah setiap saksi yang didengar keterangannya dalam Ajudikasi nonlitigasi penyelesaian Sengketa Informasi Publik; dan
 - e. membuat kode etik yang diumumkan kepada publik sehingga masyarakat dapat menilai kinerja Komisi Informasi.
- (2) Kewenangan Komisi Informasi Pusat meliputi kewenangan penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang menyangkut Badan Publik pusat dan Badan Publik tingkat provinsi dan/atau Badan Publik tingkat kabupaten/kota selama Komisi Informasi di provinsi atau Komisi Informasi kabupaten/kota tersebut belum terbentuk.
- (3) Kewenangan Komisi Informasi provinsi meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat provinsi yang bersangkutan.
- (4) Kewenangan Komisi Informasi kabupaten/kota meliputi kewenangan penyelesaian sengketa yang menyangkut Badan Publik tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan

**Bagian Keenam
Pertanggungjawaban**

Pasal 28

- (1) Komisi Informasi Pusat bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (2) Komisi Informasi provinsi bertanggung jawab kepada gubernur dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi yang bersangkutan.
- (3) Komisi Informasi kabupaten/kota bertanggung jawab kepada bupati/walikota dan menyampaikan laporan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota yang bersangkutan.
- (4) Laporan lengkap Komisi Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) bersifat terbuka untuk umum.

**Bagian Ketujuh
Sekretariat dan Penatakelolaan Komisi Informasi**

Pasal 29

- (1) Dukungan administratif, keuangan, dan tata kelola Komisi Informasi dilaksanakan oleh sekretariat komisi.
- (2) Sekretariat Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah.
- (3) Sekretariat Komisi Informasi Pusat dipimpin oleh sekretaris yang ditetapkan oleh Menteri yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informatika berdasarkan usulan Komisi Informasi.
- (4) Sekretariat Komisi Informasi provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang tugas dan wewenangnya di bidang komunikasi dan informasi di tingkat provinsi yang bersangkutan.
- (5) Sekretariat Komisi Informasi kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang komunikasi dan informasi di tingkat kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (6) Anggaran Komisi Informasi Pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, anggaran Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Bagian Kedelapan
Pengangkatan dan Pemberhentian

Pasal 30

- (1) *Syarat-syarat pengangkatan anggota Komisi Informasi:*
 - a. warga negara Indonesia;
 - b. memiliki integritas dan tidak tercela;
 - c. tidak pernah dipidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih;
 - d. memiliki pengetahuan dan pemahaman di bidang keterbukaan Informasi Publik sebagai bagian dari hak asasi manusia dan kebijakan publik;
 - e. memiliki pengalaman dalam aktivitas Badan Publik;
 - f. bersedia melepaskan keanggotaan dan jabatannya dalam Badan Publik apabila diangkat menjadi anggota Komisi Informasi;
 - g. bersedia bekerja penuh waktu;
 - h. berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun; dan
 - i. sehat jiwa dan raga.
- (2) Rekrutmen calon anggota Komisi Informasi dilaksanakan oleh Pemerintah secara terbuka, jujur, dan objektif.
- (3) Daftar calon anggota Komisi Informasi wajib diumumkan kepada masyarakat.
- (4) Setiap Orang berhak mengajukan pendapat dan penilaian terhadap calon anggota Komisi Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan disertai alasan.

Pasal 31

- (1) Calon anggota Komisi Informasi Pusat hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden sejumlah 21 (dua puluh satu) orang calon.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memilih anggota Komisi Informasi Pusat melalui uji kepatutan dan kelayakan.
- (3) Anggota Komisi Informasi Pusat yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia selanjutnya ditetapkan oleh Presiden.

Pasal 32

- (1) Calon anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota hasil rekrutmen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota oleh gubernur dan/atau bupati/walikota paling sedikit 10 (sepuluh) orang calon dan paling banyak 15 (lima belas) orang calon.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota memilih anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota melalui uji kepatutan dan kelayakan.
- (3) Anggota Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota yang telah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota selanjutnya ditetapkan oleh gubernur dan/atau bupati/walikota.

Pasal 33

Anggota Komisi Informasi diangkat untuk masa jabatan 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya.

Pasal 34

- (1) Pemberhentian anggota Komisi Informasi dilakukan berdasarkan keputusan Komisi Informasi sesuai dengan tingkatannya dan diusulkan kepada Presiden untuk Komisi Informasi Pusat, kepada gubernur untuk Komisi Informasi provinsi, dan kepada bupati/walikota untuk Komisi Informasi kabupaten/kota untuk ditetapkan.
- (2) Anggota Komisi Informasi berhenti atau diberhentikan karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. telah habis masa jabatannya;
 - c. mengundurkan diri;
 - d. dipidana dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara;

- e. sakit jiwa dan raga dan/atau sebab lain yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak dapat menjalankan tugas 1 (satu) tahun berturut-turut; atau
 - f. melakukan tindakan tercela dan/atau melanggar kode etik, yang putusannya ditetapkan oleh Komisi Informasi.
- (3) *Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan melalui Keputusan Presiden untuk Komisi Informasi Pusat, keputusan gubernur untuk Komisi Informasi provinsi, dan/atau keputusan bupati/walikota untuk Komisi Informasi kabupaten/kota.*
 - (4) Pergantian antarwaktu anggota Komisi Informasi dilakukan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk Komisi Informasi Pusat, oleh gubernur setelah berkonsultasi dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi untuk Komisi Informasi provinsi, dan oleh bupati/walikota setelah berkonsultasi dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota untuk Komisi Informasi kabupaten/kota.
 - (5) *Anggota Komisi Informasi pengganti antarwaktu diambil dari urutan berikutnya berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan yang telah dilaksanakan sebagai dasar pengangkatan anggota Komisi Informasi pada periode dimaksud.*

BAB VIII KEBERATAN DAN PENYELESAIAN SENGKETA MELALUI KOMISI INFORMASI

Bagian Kesatu Keberatan

Pasal 35

- (1) Setiap Pemohon Informasi Publik dapat mengajukan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi berdasarkan alasan berikut:
 - a. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
 - b. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
 - c. *tidak ditanggapinya permintaan informasi;*
 - d. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
 - e. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
 - f. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
 - g. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam Undang-Undang ini.
- (2) Alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g dapat diselesaikan secara musyawarah oleh kedua belah pihak.

Pasal 36

- (1) *Keberatan diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ditemukannya alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1).*
- (2) Atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) memberikan tanggapan atas keberatan yang diajukan oleh Pemohon Informasi Publik dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis.
- (3) Alasan tertulis disertakan bersama tanggapan apabila atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) menguatkan putusan yang ditetapkan oleh bawahannya.

Bagian Kedua Penyelesaian Sengketa Melalui Komisi Informasi

Pasal 37

- (1) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan kepada Komisi Informasi Pusat dan/atau Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya apabila tanggapan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam proses keberatan tidak memuaskan Pemohon Informasi Publik.
- (2) Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik diajukan dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya tanggapan tertulis dari atasan pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).

Pasal 38

- (1) Komisi Informasi Pusat dan Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi kabupaten/kota harus mulai mengupayakan penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik.
- (2) Proses penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat dapat diselesaikan dalam waktu 100 (seratus) hari kerja.

Pasal 39

Putusan Komisi Informasi yang berasal dari kesepakatan melalui Mediasi bersifat final dan mengikat.

**BAB IX
HUKUM ACARA KOMISI**

**Bagian Kesatu
Mediasi**

Pasal 40

- (1) Penyelesaian sengketa melalui Mediasi merupakan pilihan para pihak dan bersifat sukarela.
- (2) Penyelesaian sengketa melalui Mediasi hanya dapat dilakukan terhadap pokok perkara yang terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g.
- (3) Kesepakatan para pihak dalam proses Mediasi dituangkan dalam bentuk putusan Mediasi Komisi Informasi.

Pasal 41

Dalam proses Mediasi anggota Komisi Informasi berperan sebagai mediator.

**Bagian Kedua
Ajudikasi**

Pasal 42

Penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Ajudikasi nonlitigasi oleh Komisi Informasi hanya dapat ditempuh apabila upaya Mediasi dinyatakan tidak berhasil secara tertulis oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa, atau salah satu atau para pihak yang bersengketa menarik diri dari perundingan.

Pasal 43

- (1) Sidang Komisi Informasi yang memeriksa dan memutus perkara paling sedikit 3 (tiga) orang anggota komisi atau lebih dan harus berjumlah ganjil.
- (2) Sidang Komisi Informasi bersifat terbuka untuk umum.
- (3) Dalam hal pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumendokumen yang termasuk dalam pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, maka sidang pemeriksaan perkara bersifat tertutup.
- (4) Anggota Komisi Informasi wajib menjaga rahasia dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

**Bagian Ketiga
Pemeriksaan**

Pasal 44

- (1) Dalam hal Komisi Informasi menerima permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik, Komisi Informasi memberikan salinan permohonan tersebut kepada pihak termohon.
- (2) Pihak termohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pimpinan Badan Publik atau pejabat terkait yang ditunjuk yang didengar keterangannya dalam proses pemeriksaan.
- (3) Dalam hal pihak termohon sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Komisi Informasi dapat memutus untuk mendengar keterangan tersebut secara lisan ataupun tertulis.

- (4) Pemohon Informasi Publik dan termohon dapat mewakilkan kepada wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu.

Bagian Keempat Pembuktian

Pasal 45

- (1) Badan Publik harus membuktikan halhal yang mendukung pendapatnya apabila menyatakan tidak dapat memberikan informasi dengan alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 35 ayat (1) huruf a.
- (2) Badan Publik harus menyampaikan alasan yang mendukung sikapnya apabila Pemohon Informasi Publik mengajukan permohonan penyelesaian Sengketa Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g.

Bagian Kelima Putusan Komisi Informasi

Pasal 46

- (1) Putusan Komisi Informasi tentang pemberian atau penolakan akses terhadap seluruh atau sebagian informasi yang diminta berisikan salah satu perintah di bawah ini:
 - a. membatalkan putusan atasan Badan Publik dan memutuskan untuk memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik sesuai dengan keputusan Komisi Informasi; atau
 - b. mengukuhkan putusan atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk tidak memberikan informasi yang diminta sebagian atau seluruhnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17.
- (2) Putusan Komisi Informasi tentang pokok keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g, berisikan salah satu perintah di bawah ini:
 - a. memerintahkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk menjalankan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam UndangUndang ini;
 - b. memerintahkan Badan Publik untuk memenuhi kewajibannya dalam jangka waktu pemberian informasi sebagaimana diatur dalam UndangUndang ini; atau
 - c. mengukuhkan pertimbangan atasan Badan Publik atau memutuskan mengenai biaya penelusuran dan/atau penggandaan informasi.
- (3) Putusan Komisi Informasi diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, kecuali putusan yang menyangkut informasi yang dikecualikan.
- (4) Komisi Informasi wajib memberikan salinan putusannya kepada para pihak yang bersengketa.
- (5) Apabila ada anggota komisi yang dalam memutus suatu perkara memiliki pendapat yang berbeda dari putusan yang diambil, pendapat anggota komisi tersebut dilampirkan dalam putusan dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari putusan tersebut.

BAB X GUGATAN KE PENGADILAN DAN KASASI

Bagian Kesatu Gugatan ke Pengadilan

Pasal 47

- (1) Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan tata usaha negara apabila yang digugat adalah Badan Publik negara.
- (2) Pengajuan gugatan dilakukan melalui pengadilan negeri apabila yang digugat adalah Badan Publik selain Badan Publik negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 48

- (1) Pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) hanya dapat ditempuh apabila salah satu atau para pihak yang bersengketa secara tertulis menyatakan tidak menerima putusan Ajudikasi dari Komisi Informasi paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah diterimanya putusan tersebut.
- (2) Sepanjang menyangkut informasi yang dikecualikan, sidang di Komisi Informasi dan di pengadilan bersifat tertutup.

Pasal 49

- (1) Putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik tentang pemberian atau penolakan akses terhadap seluruh atau sebagian informasi yang diminta berisi salah satu perintah berikut:
 - a. *membatalkan putusan Komisi Informasi dan/atau memerintahkan Badan Publik:*
 1. memberikan sebagian atau seluruh informasi yang dimohonkan oleh Pemohon Informasi Publik; atau
 2. menolak memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.
 - b. *menguatkan putusan Komisi Informasi dan/atau memerintahkan Badan Publik:*
 1. memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik; atau
 2. menolak memberikan sebagian atau seluruh informasi yang diminta oleh Pemohon Informasi Publik.
- (2) Putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dalam penyelesaian Sengketa Informasi Publik tentang pokok keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf b sampai dengan huruf g berisi salah satu perintah berikut:
 - a. memerintahkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi untuk menjalankan kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau memerintahkan untuk memenuhi jangka waktu pemberian informasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
 - b. menolak permohonan Pemohon Informasi Publik; atau
 - c. *memutuskan biaya pengandaan informasi.*
 - b. Pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri memberikan salinan putusannya kepada para pihak yang bersengketa.

Bagian Kedua Kasasi

Pasal 50

Pihak yang tidak menerima putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung paling lambat dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya putusan pengadilan tata usaha negara atau pengadilan negeri.

BAB XI KETENTUAN PIDANA

Pasal 51

Setiap Orang yang dengan sengaja menggunakan Informasi Publik secara melawan hukum dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 52

Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara sertamerta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan Undang-Undang ini, dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 53

Setiap Orang yang dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, dan/atau menghilangkan dokumen Informasi Publik dalam bentuk media apa pun yang dilindungi negara dan/atau yang berkaitan dengan kepentingan umum dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Pasal 54

- (1) Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, huruf h, huruf i, dan huruf j dipidana dengan

- pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 huruf c dan huruf e, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).

Pasal 55

Setiap Orang yang dengan sengaja membuat Informasi Publik yang tidak benar atau menyesatkan dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Pasal 56

Setiap pelanggaran yang dikenai sanksi pidana dalam UndangUndang ini dan juga diancam dengan sanksi pidana dalam UndangUndang lain yang bersifat khusus, yang berlaku adalah sanksi pidana dari UndangUndang yang lebih khusus tersebut.

Pasal 57

Tuntutan pidana berdasarkan UndangUndang ini merupakan delik aduan dan diajukan melalui peradilan umum.

**BAB XII
KETENTUAN LAINLAIN**

Pasal 58

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembayaran ganti rugi oleh Badan Publik negara diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**BAB XIII
KETENTUAN PERALIHAN**

Pasal 59

Komisi Informasi Pusat harus sudah dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak diundangkannya UndangUndang ini.

Pasal 60

Komisi Informasi provinsi harus sudah dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkannya UndangUndang ini.

Pasal 61

Pada saat diberlakukannya UndangUndang ini Badan Publik harus melaksanakan kewajibannya berdasarkan UndangUndang.

Pasal 62

Peraturan Pemerintah sudah harus ditetapkan sejak diberlakukannya UndangUndang ini.

**BAB XIV
KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 63

Pada saat berlakunya Undang-Undang ini semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perolehan informasi yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini.

Pasal 64

- (1) UndangUndang ini mulai berlaku 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan.
- (2) Penyusunan dan penetapan Peraturan Pemerintah, petunjuk teknis, sosialisasi, sarana dan prasarana, serta halhal lainnya yang terkait dengan persiapan pelaksanaan Undang-Undang ini harus rampung paling lambat 2 (dua) tahun sejak UndangUndang ini diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 30 April 2008
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
Ttd
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 30 April 2008
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ANDI MATTALATTA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2008 NOMOR 61

**PENJELASAN
ATAS
UNDANGUNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 14 TAHUN 2008
TENTANG
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK**

I. UMUM

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F disebutkan bahwa setiap Orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh Informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan Informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Untuk memberikan jaminan terhadap semua orang dalam memperoleh Informasi, perlu dibentuk undang-undang yang mengatur tentang keterbukaan Informasi Publik. Fungsi maksimal ini diperlukan, mengingat hak untuk memperoleh Informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hak atas Informasi menjadi sangat penting karena makin terbuka penyelenggaraan negara untuk diawasi publik, penyelenggaraan negara tersebut makin dapat dipertanggungjawabkan. Hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi juga relevan untuk meningkatkan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak banyak berarti tanpa jaminan keterbukaan Informasi Publik.

Keberadaan Undang-undang tentang Keterbukaan Informasi Publik sangat penting sebagai landasan hukum yang berkaitan dengan (1) hak setiap Orang untuk memperoleh Informasi; (2) kewajiban Badan Publik menyediakan dan melayani permintaan Informasi secara cepat, tepat waktu, biaya ringan/proporsional, dan cara sederhana; (3) pengecualian bersifat ketat dan terbatas; (4) kewajiban Badan Publik untuk membenahi sistem dokumentasi dan pelayanan Informasi.

Setiap Badan Publik mempunyai kewajiban untuk membuka akses atas Informasi Publik yang berkaitan dengan Badan Publik tersebut untuk masyarakat luas. Lingkup Badan Publik dalam Undang-undang ini meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif, serta penyelenggara negara lainnya yang mendapatkan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan mencakup pula organisasi nonpemerintah, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, seperti lembaga swadaya masyarakat, perkumpulan, serta organisasi lainnya yang mengelola atau menggunakan dana yang sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Melalui mekanisme dan pelaksanaan prinsip

keterbukaan, akan tercipta pemerintahan yang baik dan peran serta masyarakat yang transparan dan akuntabilitas yang tinggi sebagai salah satu prasyarat untuk mewujudkan demokrasi yang hakiki.

Dengan membuka akses publik terhadap Informasi diharapkan Badan Publik termotivasi untuk bertanggung jawab dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaiknya. Dengan demikian, hal itu dapat mempercepat perwujudan pemerintahan yang terbuka yang merupakan upaya strategis mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), dan terciptanya pemerintahan yang baik (good governance).

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "tepat waktu" adalah pemenuhan atas permintaan Informasi dilakukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya.

"Cara sederhana" adalah Informasi yang diminta dapat diakses secara mudah dalam hal prosedur dan mudah juga untuk dipahami.

"Biaya ringan" adalah biaya yang dikenakan secara proporsional berdasarkan standar biaya pada umumnya.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "konsekuensi yang timbul" adalah konsekuensi yang membahayakan kepentingan yang dilindungi berdasarkan Undang-Undang ini apabila suatu Informasi dibuka. Suatu Informasi yang dikategorikan terbuka atau tertutup harus didasarkan pada kepentingan publik. Jika kepentingan publik yang lebih besar dapat dilindungi dengan menutup suatu Informasi, Informasi tersebut harus dirahasiakan atau ditutup dan/atau sebaliknya.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "membahayakan negara" adalah bahaya terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Lebih lanjut mengenai Informasi yang membahayakan negara ditetapkan oleh Komisi Informasi.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "persaingan usaha tidak sehat" adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur, melawan hukum, atau menghambat persaingan usaha. Lebih lanjut mengenai Informasi persaingan usaha tidak sehat ditetapkan oleh Komisi Informasi.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "rahasia jabatan" adalah rahasia yang menyangkut tugas dalam suatu jabatan Badan Publik atau tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "Informasi Publik yang diminta belum dikuasai atau didokumentasikan" adalah Badan Publik secara nyata belum menguasai dan/atau mendokumentasikan Informasi Publik dimaksud.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "berkala" adalah secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik" adalah Informasi yang menyangkut keberadaan, kepengurusan, maksud dan tujuan, ruang lingkup kegiatan, dan Informasi lainnya yang merupakan Informasi Publik yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

Huruf b

yang dimaksud kinerja Badan Publik adalah kondisi Badan Publik yang bersangkutan yang meliputi hasil dan prestasi yang dicapai serta kemampuan kerjanya.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "sertamerta" adalah spontan, pada saat itu juga.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.
Huruf e
Cukup jelas.
Huruf f
Cukup jelas.
Huruf g
Cukup jelas.
Huruf h

Yang dimaksud dengan:

"transparansi" adalah keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan Informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan;

"kemandirian" adalah suatu keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak mana pun yang tidak sesuai dengan peraturan perundangundangan dan prinsip korporasi yang sehat;

"akuntabilitas" adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ perusahaan sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif;

"pertanggungjawaban" adalah kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip korporasi yang sehat;

"kewajaran" adalah keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan (stakeholder) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Huruf l

Cukup jelas.

Huruf m

Cukup jelas.

Huruf n

Yang dimaksud dengan "undang-undang yang berkaitan dengan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah" adalah UndangUndang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, UndangUndang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta Undang-Undang yang mengatur sektor kegiatan usaha badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang berlaku umum bagi seluruh pelaku usaha dalam sektor kegiatan usaha tersebut.

Pasal 15

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "undangundang yang berkaitan dengan partai politik" adalah UndangUndang tentang Partai Politik.

Pasal 16

Yang dimaksud dengan "organisasi nonpemerintah" adalah organisasi baik berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum yang meliputi perkumpulan, lembaga swadaya masyarakat, badan usaha nonpemerintah yang sebagian

atau seluruh dananya bersumber dari APBN/APBD, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.

Pasal 17

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Angka 1

Yang dimaksud dengan "Informasi yang terkait dengan sistem pertahanan dan keamanan negara" adalah Informasi tentang:

1. infrastruktur pertahanan pada kerawanan: sistem komunikasi strategis pertahanan, sistem pendukung strategis pertahanan, pusat pemandu, dan pengendali operasi militer;
2. gelar operasi militer pada perencanaan operasi militer, komando dan kendali operasi militer, kemampuan operasi satuan militer yang digelar, misi taktis operasi militer, gelar taktis operasi militer, tahapan dan waktu gelar taktis operasi militer, titik titik kerawanan gelar militer, dan kemampuan, kerawanan, lokasi, serta analisis kondisi fisik dan moral musuh;
3. sistem persenjataan pada spesifikasi teknis operasional alat persenjataan militer, kinerja dan kapabilitas teknis operasional alat persenjataan militer, kerawanan sistem persenjataan militer, serta rancang bangun dan purwarupa persenjataan militer;

Angka 2

Cukup jelas.

Angka 3

Cukup jelas.

Angka 4

Cukup jelas.

Angka 5

Cukup jelas.

Angka 6

Yang dimaksud dengan "sistem persandian negara" adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan pengamanan Informasi rahasia negara yang meliputi data dan Informasi tentang material sandi dan jaring yang digunakan, metode dan teknik aplikasi persandian, aktivitas penggunaannya, serta kegiatan pencarian dan pengupasan Informasi bersandi pihak lain yang meliputi data dan Informasi material sandi yang digunakan, aktivitas pencarian dan analisis, sumber Informasi bersandi, serta hasil analisis dan personil sandi yang melaksanakan.

Angka 7

Yang dimaksud dengan "sistem intelijen negara" adalah suatu sistem yang mengatur aktivitas badan intelijen yang disesuaikan dengan strata masing-masing agar lebih terarah dan terkoordinasi secara efektif, efisien, sinergis, dan profesional dalam mengantisipasi berbagai bentuk dan sifat potensi ancaman ataupun peluang yang ada sehingga hasil analisisnya secara akurat, cepat, objektif, dan relevan yang dapat mendukung dan menyukseskan kebijaksanaan dan strategi nasional.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

"Memorandum yang dirahasiakan" adalah memorandum atau surat-surat antarBadan Publik atau intraBadan Publik yang menurut sifatnya tidak

disediakan untuk pihak selain Badan Publik yang sedang melakukan hubungan dengan Badan Publik dimaksud dan apabila dibuka dapat secara serius merugikan proses penyusunan kebijakan, yakni dapat:

1. mengurangi kebebasan, keberanian, dan kejujuran dalam pengajuan usul, komunikasi, atau pertukaran gagasan sehubungan dengan proses pengambilan keputusan;
2. menghambat kesuksesan kebijakan karena adanya pengungkapan secara prematur;
3. mengganggu keberhasilan dalam suatu proses negosiasi yang akan atau sedang dilakukan.

Huruf j

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Yang dimaksud dengan "mandiri" adalah independen dalam menjalankan wewenang serta tugas dan fungsinya termasuk dalam memutuskan Sengketa Informasi Publik dengan berdasar pada Undang-Undang ini, keadilan, kepentingan umum, dan kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Yang dimaksud "Ajudikasi nonlitigasi" adalah penyelesaian sengketa Ajudikasi di luar pengadilan yang putusannya memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "prosedur pelaksanaan penyelesaian sengketa" adalah prosedur beracara di bidang penyelesaian sengketa Informasi yang dilakukan oleh Komisi Informasi.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 27

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "kode etik" adalah pedoman perilaku yang mengikat setiap anggota Komisi Informasi, yang penetapannya dilakukan oleh Komisi Informasi Pusat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Ayat (1)

"Pejabat pelaksana kesekretariatan" adalah pejabat struktural instansi pemerintah yang tugas dan fungsinya di bidang komunikasi dan informatika sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "pemerintah" adalah menteri yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang komunikasi dan informatika.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 30

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

"Sehat jiwa dan raga" dibuktikan keterangan tim penguji ditetapkan oleh pemerintah.

Yang dimaksud dengan "terbuka" adalah bahwa informasi setiap tahapan proses rekrutmen harus diumumkan bagi publik.

Yang dimaksud dengan "jujur" adalah bahwa proses rekrutmen berlangsung adil dan nondiskriminatif berdasarkan Undang-Undang ini.

Yang dimaksud dengan "objektif" adalah bahwa proses rekrutmen harus didasarkan pada kriteria yang diatur oleh Undang-Undang ini.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "tindakan tercela" adalah mencemarkan martabat dan reputasi dan/atau mengurangi kemandirian dan kredibilitas Komisi Informasi.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "penggantian antarwaktu anggota Komisi Informasi" adalah pengangkatan anggota Komisi Informasi baru untuk menggantikan anggota Komisi Informasi yang telah berhenti atau diberhentikan sebagaimana dimaksud Pasal 35 ayat (1) sebelum masa jabatannya berakhir.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 35

Ayat (1)

Pengajuan keberatan secara tertulis kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sekurangkurangnya berisikan nama dan/atau instansi asal pengguna Informasi, alasan mengajukan keberatan, tujuan menggunakan Informasi, dan kasus posisi permintaan Informasi dimaksud. Yang dimaksud dengan "atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi" adalah pejabat yang merupakan atasan langsung pejabat yang bersangkutan dan/atau atasan dari atasan langsung pejabat yang bersangkutan.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "ditanggapi" adalah respons dari Badan Publik sesuai dengan ketentuan pelayanan yang telah diatur dalam petunjuk teknis pelayanan Informasi Publik.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Ayat (1)

Upaya penyelesaian Sengketa Informasi Publik melalui Komisi Informasi hanya dapat diajukan setelah melalui proses keberatan kepada atasan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Ayat (1)

Gugatan terhadap Badan Publik negara yang terkait dengan kebijakan pejabat tata usaha negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sesuai dengan kewenangannya berdasarkan UndangUndang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Cukup jelas.

Pasal 50

Cukup jelas.

Pasal 51

Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan, kelompok orang, badan hukum, atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam UndangUndang ini.

Pasal 52

Yang dapat dikenakan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:

- a. badan hukum, perseroan, perkumpulan, atau yayasan;
- b. mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana; atau
- c. kedua-duanya.

Pasal 53

Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Pasal 54

Ayat (1)

Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Ayat (2)

Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Pasal 55

Yang dikenakan sanksi dalam ketentuan ini meliputi setiap orang perseorangan atau kelompok orang atau badan hukum atau Badan Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Pasal 56

Cukup jelas.

Pasal 57

Cukup jelas.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal 59

Cukup jelas.

Pasal 60

Cukup jelas.

Pasal 61

Cukup jelas.

Pasal 62

Cukup jelas.

Pasal 63

Cukup jelas.

Pasal 64

Cukup jelas.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 61 TAHUN 2010

TENTANG

PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008
TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;

Mengingat : 1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008 TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK.

BAB I . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya sesuai dengan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.
2. Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.
3. Badan Publik Negara adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
4. Pejabat Publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada Badan Publik.

5. Pejabat . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

5. Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, selanjutnya disingkat PPID, adalah pejabat yang bertanggung jawab di bidang penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan/atau pelayanan informasi di Badan Publik.
6. Pemohon Informasi Publik adalah warga negara dan/atau badan hukum Indonesia yang mengajukan permintaan Informasi Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik.
7. Informasi yang Dikecualikan adalah informasi yang tidak dapat diakses oleh Pemohon Informasi Publik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik.
8. Pengklasifikasian Informasi Publik adalah penetapan informasi sebagai Informasi yang Dikecualikan berdasarkan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik.
9. Pengujian Konsekuensi adalah pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat dengan mempertimbangkan secara saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.
10. Jangka Waktu Pengecualian adalah rentang waktu tertentu suatu Informasi yang Dikecualikan tidak dapat diakses oleh Pemohon Informasi Publik.
11. Ganti Rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan Publik Negara berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh penggugat.
12. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika.

BAB II . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

BAB II

PERTIMBANGAN TERTULIS KEBIJAKAN BADAN PUBLIK

Pasal 2

- (1) Dalam hal ada permintaan Informasi Publik oleh Pemohon Informasi Publik, Badan Publik wajib membuat pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Pemohon Informasi Publik.
- (2) Pertimbangan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh PPID atas persetujuan pimpinan Badan Publik yang bersangkutan.
- (3) Pertimbangan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diakses oleh setiap Pemohon Informasi Publik.

BAB III

PENGLASIFIKASIAN INFORMASI DAN JANGKA WAKTU PENGECUALIAN TERHADAP INFORMASI YANG DIKECUALIKAN

Bagian Kesatu

Pengklasifikasian Informasi

Pasal 3

- (1) Pengklasifikasian Informasi ditetapkan oleh PPID di setiap Badan Publik berdasarkan Pengujian Konsekuensi secara saksama dan penuh ketelitian sebelum menyatakan Informasi Publik tertentu dikecualikan untuk diakses oleh setiap orang.
- (2) Penetapan Pengklasifikasian Informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan pimpinan Badan Publik yang bersangkutan.

Pasal 4 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

Pasal 4

- (1) Pengklasifikasian Informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ditetapkan dalam bentuk surat penetapan klasifikasi.
- (2) Surat penetapan klasifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:
 - a. jenis klasifikasi Informasi yang Dikecualikan;
 - b. identitas pejabat PPID yang menetapkan;
 - c. Badan Publik, termasuk unit kerja pejabat yang menetapkan;
 - d. Jangka Waktu Pengecualian;
 - e. alasan pengecualian; dan
 - f. tempat dan tanggal penetapan.

Bagian Kedua

Jangka Waktu Pengecualian terhadap Informasi yang Dikecualikan

Pasal 5

- (1) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum ditetapkan paling lama 30 (tiga puluh) tahun.
- (2) Jangka Waktu Pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan jika Informasi Publik tersebut telah dibuka dalam sidang pengadilan yang terbuka untuk umum.

Pasal 6

Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

Pasal 7

- (1) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara ditetapkan selama jangka waktu yang dibutuhkan untuk perlindungan pertahanan dan keamanan negara.
- (2) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia ditetapkan selama jangka waktu yang dibutuhkan untuk perlindungan kekayaan alam Indonesia.
- (3) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional ditetapkan selama jangka waktu yang dibutuhkan untuk perlindungan ketahanan ekonomi nasional.
- (4) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri ditetapkan selama jangka waktu yang dibutuhkan untuk perlindungan kepentingan hubungan luar negeri.
- (5) Penentuan jangka waktu tertentu yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan oleh pimpinan tertinggi Badan Publik yang bersangkutan.

Pasal 8

- (1) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Jangka Waktu Pengecualian Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi seseorang ditetapkan selama jangka waktu yang dibutuhkan untuk perlindungan rahasia pribadi seseorang.

(3) Informasi . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

- (3) Informasi Publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dibuka jika:
- a. pihak yang rahasianya diungkap memberikan persetujuan tertulis; dan/atau
 - b. pengungkapan berkaitan dengan posisi seseorang dalam jabatan-jabatan publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9

Jangka Waktu Pengecualian memorandum atau surat-surat antar-Badan Publik atau intra-Badan Publik yang berkaitan dengan Informasi yang Dikecualikan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 10

- (1) PPID atas persetujuan pimpinan Badan Publik yang bersangkutan dapat mengubah klasifikasi Informasi yang Dikecualikan.
- (2) Perubahan klasifikasi Informasi yang Dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan berdasarkan Pengujian Konsekuensi.

Pasal 11

- (1) Informasi yang Dikecualikan yang telah habis Jangka Waktu Pengecualiannya menjadi Informasi Publik yang dapat diakses oleh Pemohon Informasi Publik dengan penetapan dari PPID.
- (2) Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sebelum berakhirnya Jangka Waktu Pengecualian.
- (3) Dalam hal penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dilakukan, Informasi yang Dikecualikan menjadi Informasi Publik pada saat berakhirnya Jangka Waktu Pengecualian.

BAB IV . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

BAB IV
PEJABAT PENGELOLA INFORMASI DAN DOKUMENTASI

Bagian Kesatu
Umum

Pasal 12

- (1) Pejabat yang dapat ditunjuk sebagai PPID di lingkungan Badan Publik Negara yang berada di pusat dan di daerah merupakan pejabat yang membidangi Informasi Publik.
- (2) PPID sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk oleh pimpinan setiap Badan Publik Negara yang bersangkutan.
- (3) PPID di lingkungan Badan Publik selain Badan Publik Negara ditunjuk oleh pimpinan Badan Publik yang bersangkutan.

Pasal 13

- (1) PPID dijabat oleh seseorang yang memiliki kompetensi di bidang pengelolaan informasi dan dokumentasi.
- (2) Kompetensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh pimpinan Badan Publik yang bersangkutan.

Bagian Kedua
Tugas dan Tanggung Jawab

Pasal 14

- (1) PPID bertugas dan bertanggung jawab dalam:
 - a. penyediaan, penyimpanan, pendokumentasian, dan pengamanan informasi;
 - b. pelayanan informasi sesuai dengan aturan yang berlaku;
 - c. pelayanan Informasi Publik yang cepat, tepat, dan sederhana;
 - d. penetapan . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

- d. penetapan prosedur operasional penyebarluasan Informasi Publik;
 - e. Pengujian Konsekuensi;
 - f. Pengklasifikasian Informasi dan/atau pengubahannya;
 - g. penetapan Informasi yang Dikecualikan yang telah habis Jangka Waktu Pengecualiannya sebagai Informasi Publik yang dapat diakses; dan
 - h. penetapan pertimbangan tertulis atas setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap orang atas Informasi Publik.
- (2) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), PPID dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

Dalam melaksanakan tugas, PPID dibantu oleh pejabat fungsional di Badan Publik yang bersangkutan.

BAB V

TATA CARA PEMBAYARAN GANTI RUGI OLEH BADAN PUBLIK NEGARA DAN PEMBEBANAN PIDANA DENDA

Bagian Kesatu

Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi oleh Badan Publik Negara

Pasal 16

- (1) Ganti rugi atas perbuatan Badan Publik Negara yang mengakibatkan adanya kerugian materiil yang diderita oleh Penggugat dilaksanakan berdasarkan tata cara pelaksanaan ganti rugi pada Peradilan Tata Usaha Negara dengan ganti rugi paling banyak Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

(2) Ganti rugi . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 10 -

- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara jika terbukti terjadi kerugian materiil akibat adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Badan Publik Negara.
- (3) Ganti rugi yang telah ditetapkan dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan waktu pembayaran ganti rugi.

Pasal 17

- (1) Ganti rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Publik dibebankan pada keuangan Badan Publik yang bersangkutan.
- (2) Ketentuan mengenai pembayaran ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 18

Dalam hal pembayaran ganti rugi tidak dapat dilaksanakan oleh Badan Publik Negara dalam tahun anggaran yang sedang berjalan, pembayaran ganti rugi dimasukkan dan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

Bagian Kedua Pembebanan Pidana Denda

Pasal 19

- (1) Pembayaran pidana denda bagi Badan Publik dibebankan pada keuangan Badan Publik yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Pidana . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 11 -

- (2) Pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tanggung jawab Pejabat Publik dan tidak menjadi beban keuangan Badan Publik jika dapat dibuktikan tindakan yang dilakukannya di luar tugas pokok dan fungsinya dengan melampaui wewenangnya yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan ketentuan Badan Publik yang bersangkutan.

Pasal 20

Putusan pengadilan yang membebaskan pidana denda kepada Badan Publik sebagai badan Tata Usaha Negara tidak mengurangi hak negara untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap Pejabat Publik berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 21

- (1) PPID harus sudah ditunjuk paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan.
- (2) Dalam hal PPID belum ditunjuk, tugas dan tanggung jawab PPID dapat dilakukan oleh unit atau dinas di bidang informasi, komunikasi, dan/atau kehumasan.

Pasal 22

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 12 -

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 20 Agustus 2010

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR.H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 23 Agustus 2010

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

PATRIALIS AKBAR

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2010 NOMOR 99

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT NEGARA RI
Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan
Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat,

Wisnu Setiawan



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

PENJELASAN

ATAS

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 61 TAHUN 2010

TENTANG

PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 14 TAHUN 2008

TENTANG KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK

I. UMUM

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik merupakan rezim hukum baru yang mengusung prinsip transparansi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Undang-Undang tersebut tidak hanya mengatur keterbukaan informasi pada lembaga negara saja, tetapi juga pada organisasi nonpemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari dana publik, baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, maupun sumber luar negeri.

Untuk pengaturan lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah yang mengatur mengenai Jangka Waktu Pengecualian terhadap Informasi yang Dikecualikan dan tata cara pembayaran Ganti Rugi oleh Badan Publik Negara. Namun, Peraturan Pemerintah ini tidak hanya mengatur mengenai kedua hal tersebut, tetapi mengatur juga mengenai pertimbangan tertulis kebijakan Badan Publik, Pengklasifikasian Informasi yang Dikecualikan, kedudukan dan tugas Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi, dan pembebanan pidana denda.

Pengaturan tersebut diperlukan agar Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat dilaksanakan

sebagaimana . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 2 -

sebagaimana mestinya. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memberikan dasar hukum pendelegasian kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur hal-hal yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak atas permintaan secara tegas dari suatu undang-undang.

Dalam pelaksanaan keterbukaan Informasi Publik, seluruh jajaran pejabat publik harus menjadi lebih transparan, bertanggung jawab, dan berorientasi pada pelayanan rakyat yang sebaik-baiknya karena pelaksanaan keterbukaan Informasi Publik bukan semata-mata tugas Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi saja, tetapi menjadi tugas Badan Publik beserta seluruh sumber daya manusianya.

Dengan demikian pelaksanaan keterbukaan Informasi Publik diharapkan dapat mendorong penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi lebih demokratis.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "Pengklasifikasian Informasi" adalah Informasi Publik yang Dikecualikan, antara lain yang terkait dengan proses penegakan hukum, pertahanan dan keamanan negara, dan ketahanan ekonomi nasional.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 4 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 3 -

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum” yaitu informasi yang dapat:

1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau
5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 6

Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai rahasia dagang, peraturan perundang-undangan mengenai paten, peraturan perundang-undangan mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan peraturan perundang-undangan mengenai dokumen perusahaan.

Pasal 7

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara” adalah:

- a. informasi . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 4 -

- a. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
- b. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
- c. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
- d. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;
- e. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;
- f. sistem persandian negara; dan/atau
- g. sistem intelijen negara.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional" adalah:

1. rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
2. rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;

3. rencana . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 5 -

3. rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya;
4. rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
5. rencana awal investasi asing;
6. proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau
7. hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri" adalah:

1. posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
2. korespondensi diplomatik antarnegara;
3. sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau
4. perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 8

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "ketentuan peraturan perundang-undangan" antara lain peraturan perundang-undangan mengenai kearsipan.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi" adalah:

1. riwayat . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 6 -

1. riwayat dan kondisi anggota keluarga;
2. riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
3. kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
4. hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau
5. catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "ketentuan peraturan perundang-undangan" antara lain peraturan perundang-undangan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi dan peraturan perundang-undangan mengenai komisi pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pasal 9

Yang dimaksud dengan "ketentuan peraturan perundang-undangan" antara lain peraturan perundang-undangan mengenai kearsipan dan peraturan perundang-undangan mengenai dokumen perusahaan.

Pasal 10

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "mengubah klasifikasi informasi yang dikecualikan" misalnya Informasi Publik yang semula diklasifikasikan sebagai Informasi yang Dikecualikan berkaitan dengan proses penegakan hukum lalu klasifikasinya diubah menjadi Informasi yang Dikecualikan berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara.

Ayat (2) . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 7 -

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 11

Ayat (1)

Penetapan dalam ketentuan ini dibuat dalam bentuk daftar informasi yang dapat diakses berdasarkan permintaan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3) . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 8 -

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “jumlahnya tetap dan tidak berubah” adalah bahwa sekalipun terdapat tenggang waktu antara saat ditetapkannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan pelaksanaan pembayaran ganti rugi, hal itu tidak mempengaruhi jumlah ganti rugi yang telah diputuskan oleh Hakim Tata Usaha Negara. Dengan demikian, terhadap jumlah ganti rugi tersebut tidak dimungkinkan untuk dimintakan bunga sebagai tambahan atas nilai ganti rugi.

Pasal 17

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai pembayaran ganti rugi dan tata cara pelaksanaannya pada peradilan tata usaha negara.

Pasal 18

Apabila memungkinkan bagi Badan Publik Negara, pembayaran ganti rugi dilaksanakan segera setelah diajukan permintaan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh pihak yang bersangkutan.

Pasal 19

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara dan peraturan perundang-undangan mengenai pembayaran ganti rugi dan tata cara pelaksanaannya pada peradilan tata usaha negara.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian.

Pasal 20 . . .



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

- 9 -

Pasal 20

Yang dimaksud dengan “ketentuan peraturan perundang-undangan” antara lain peraturan perundang-undangan mengenai kepegawaian.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5149



PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL

NOMOR 07 TAHUN 2005

TENTANG

TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI BANTUL,

- Menimbang :
- a. bahwa dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, akuntabel, aspiratif dan demokratis, perlu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam setiap pengambilan kebijakan publik di Kabupaten Bantul;
 - b. bahwa dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud huruf a, serta memenuhi tuntutan dinamika perkembangan masyarakat di Kabupaten Bantul, perlu adanya transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul tentang Transparansi dan Partisipasi Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bantul;
- Mengingat :
1. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara tanggal 8 Agustus 1950);
 2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3344) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4380);
 3. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3501);
 4. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2790);

5. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
6. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874);
7. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);
8. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389);
9. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4421);
10. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2005 (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4493);
11. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 (Berita Negara tanggal 14 Agustus 1950);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 129, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3866);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3867);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 202, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4022);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 209, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4027);

-
17. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4090);
 18. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan dan Protokol Ketua dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 80, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4416);
 19. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4417);
 20. Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 21. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4330) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2005 (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 36);
 22. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Bantul (Lembaran Daerah Tahun 2001 Seri D Nomor 42);
 23. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 28 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Kabupaten Bantul Tahun 2001-2005 (Lembaran Daerah Tahun 2001 Seri D Nomor 61);

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN BANTUL
dan
BUPATI BANTUL,

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL.

BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kabupaten Bantul;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;
3. Bupati adalah Kepala Daerah Kabupaten Bantul;

4. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;
5. Desa adalah desa-desa di Kabupaten Bantul;
6. Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disebut BPD adalah Badan Perwakilan Desa di Kabupaten Bantul;
7. Lurah Desa adalah Lurah Desa di Kabupaten Bantul;
8. Pemerintah Desa adalah Lurah dan Pamong Desa;
9. Penyelenggaraan pemerintahan adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa;
10. Publik adalah orang per-orang, kelompok masyarakat yang bersifat sosiologis, profesional, fungsional dan badan hukum;
11. Badan Publik adalah semua lembaga pembuat kebijakan publik, yang meliputi :
 - a. DPRD;
 - b. Pemerintah Daerah;
 - c. Badan Perwakilan Desa;
 - d. Pemerintah Desa;
12. Kebijakan publik adalah kebijakan yang diputuskan oleh Bupati, DPRD, Lurah, dan BPD baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Keputusan DPRD, Peraturan Desa, Keputusan Lurah, Keputusan BPD serta perjanjian dengan pihak lain yang berimplikasi pada hak dan kewajiban publik;
13. Pembuat kebijakan publik adalah Bupati dan atau DPRD, Lurah dan atau BPD;
14. Informasi kebijakan publik adalah segala bentuk penyampaian dokumen kebijakan publik yang dibuat dan diberikan oleh pembuat kebijakan publik untuk dapat diakses oleh publik;...
15. Transparansi adalah keadaan dimana publik dapat mengetahui proses perumusan penetapan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik;
16. Partisipasi publik adalah bentuk peran serta publik baik langsung maupun tidak langsung, untuk memberikan pikiran dan pendapatnya dalam proses perumusan penetapan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik;

BAB II ASAS DAN TUJUAN Pasal 2

Transparansi dan partisipasi publik berazaskan :

- a. keterbukaan melalui informasi publik yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif;
- b. kepatutan, dengan memperhatikan perlindungan hak azasi, pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- c. fasilitasi, dengan memberikan informasi yang cepat, tepat waktu, murah dan sederhana, kecuali informasi yang bersifat rahasia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. kemerdekaan berpendapat mengeluarkan pikiran secara lisan dan atau tulisan yang bertanggung jawab dengan mengedepankan nilai-nilai etika dan moral;
- e. rasional, efektif dan efisien.

Pasal 3

Transparansi dan partisipasi publik bertujuan :

- a. meningkatkan daya tanggap badan publik dan pejabat pembuat kebijakan publik akan makna pentingnya keterbukaan pada setiap pengambilan keputusan/kebijakan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan, dan partisipatif;
- b. meningkatkan peran dan fungsi badan publik dalam mengemban amanat publik atas penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, transparan, dan partisipatif;
- c. menciptakan suasana yang harmonis dan keterbukaan dalam setiap tahapan penyusunan, penetapan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik, untuk membangun pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa;

- d meningkatkan peran serta dan tanggung jawab publik terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Daerah dan Desa;
- e meningkatkan peran serta publik dalam menentukan arah masa depan kehidupannya, sesuai dengan nilai budaya lokal maupun kebijakan daerah dan nasional.

BAB III
RUANG LINGKUP TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK
Bagian Kesatu
Ruang Lingkup Bidang Transparansi dan Partisipasi Publik
Pasal 4

Transparansi dan partisipasi publik wajib dilakukan terhadap kebijakan publik yang menyangkut materi sebagai berikut :

- a. visi, misi, rencana strategis dan penyusunan program pembangunan daerah dan desa;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan APBD desa;
- c. tala ruang daerah;
- d. Peraturan Daerah dan Peraturan Desa yang mengatur hak dan kewajiban publik;
- e. kebijakan publik lainnya yang mengatur hak dan kewajiban publik.

Bagian Kedua
Ruang Lingkup Kegiatan Transparansi dan Partisipasi Publik
Pasal 5

Ruang lingkup kegiatan transparansi dan partisipasi publik meliputi seluruh kegiatan proses perumusan, penetapan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik.

BAB IV
HAK DAN KEWAJIBAN
Bagian Kesatu
Hak dan Kewajiban Dalam Transparansi Publik
Pasal 6

- (1) Hak dan kewajiban dalam transparansi penyelenggaraan pemerintahan :
 - a. publik berhak mendapatkan informasi kebijakan publik yang dibutuhkan;
 - b. badan publik dan pembuat kebijakan publik berkewajiban menyediakan informasi kebijakan publik yang dibutuhkan oleh publik.
- (2) Dalam rangka melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, badan publik dan pembuat kebijakan publik menyampaikan informasi kebijakan publik dengan bahasa dan cara yang mudah dipahami oleh publik.
- (3) Badan publik dan pembuat kebijakan publik berhak menolak permintaan informasi publik apabila :
 - a. permintaan informasi publik tidak disertai alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
 - b. permintaan informasi publik belum waktunya dapat diinformasikan;
 - c. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kedua
Hak dan Kewajiban Dalam Partisipasi Publik
Pasal 7

Hak dan kewajiban dalam partisipasi publik :

- a. publik berhak berperan serta dalam proses perumusan, penetapan, pelaksanaan,

- Badan publik dan pembuat kebijakan publik berkewajiban menciptakan mekanisme untuk memberikan kemudahan dan kesempatan bagi publik untuk berperan serta dalam setiap perumusan dan penetapan kebijakan publik.

Pasal 8

Badan publik dan pembuat kebijakan publik berhak menolak partisipasi publik apabila tidak sesuai dengan visi dan misi kebijakan publik dan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB V TATA CARA TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK

Pasal 9

- (1) Dalam rangka memberikan kesempatan kepada publik untuk dapat menyampaikan pikiran dan pendapatnya pembuat kebijakan publik harus mengumumkan mekanisme peran serta publik dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan publik.
- (2) Mekanisme peran serta publik sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah :
 - a. penyampaian konsep kebijakan publik yang akan dirumuskan dan ditetapkan kepada publik;
 - b. penyampaian jadwal agenda perumusan dan pembahasan kebijakan publik, peran serta publik serta bentuk media penyampaian aspirasi dari publik;
 - c. penetapan kebijakan publik;
 - d. pengumuman kebijakan publik.
- (3) Setiap dokumen yang terkait dengan proses transparansi dan partisipasi publik didokumentasikan dan menjadi dokumen yang terbuka untuk umum.
- (4) Dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) antara lain meliputi :
 - a. konsep kebijakan publik dan final kebijakan publik yang sudah ditetapkan;
 - b. publikasi, tata cara, tanggapan/pendapat publik, tanggapan pembuat kebijakan publik, keberatan publik, dan notulensi pengambilan keputusan.

Pasal 10

- (1) Prosedur dan mekanisme teknis dalam proses transparansi dan partisipasi di lingkungan Badan Publik ditetapkan oleh masing-masing pembuat kebijakan publik.
- (2) Prosedur dan mekanisme proses transparansi dan partisipasi di lingkungan Pemerintah Desa diatur oleh Lurah sesuai dengan situasi, kondisi, asal usul Desa, adat istiadat, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VI KEBERATAN DAN PENGADUAN

Pasal 11

- (1) Publik dapat mengajukan keberatan kepada badan publik dan pembuat kebijakan publik apabila :
 - a. adanya penolakan terhadap permintaan informasi publik tanpa disertai alasan yang jelas;
 - b. tidak disediakannya informasi publik yang merupakan kewajiban pembuat kebijakan publik;
 - c. adanya pengenaan biaya yang tidak wajar;
 - d. tidak diberikan kesempatan menyampaikan partisipasi publik;

-
- e. tidak setuju dengan prosedur partisipasi publik;
f. tidak pernah ada tanggapan atas partisipasi publik yang disampaikan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus diajukan paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah kebijakan publik diumumkan.
 - (3) Dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pembuat kebijakan publik menerima keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memberikan tanggapan secara tertulis yang disampaikan kepada pihak yang mengajukan keberatan.
 - (4) Apabila setelah lewat waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) publik tidak menyampaikan keberatan, maka kebijakan publik yang ditetapkan dianggap diterima.
 - (5) Apabila setelah lewat waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) pembuat kebijakan publik tidak menyampaikan tanggapan, maka keberatan dianggap diterima.

Pasal 12

Apabila publik tidak dapat menerima tanggapan yang diberikan oleh pembuat kebijakan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3), maka publik dapat menyampaikan pengaduan kepada pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VII SANKSI Pasal 13

Pembuat kebijakan yang tidak melaksanakan ketentuan transparansi dan partisipasi publik sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi administratif oleh pejabat yang berwenang sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 14

Kebijakan Publik yang diterbitkan tanpa melalui proses transparansi dan partisipasi publik, dapat dibatalkan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VIII KETENTUAN PERALIHAN Pasal 15

- (1) Ketentuan yang mengatur tentang transparansi dan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, dalam waktu selambat-lambatnya 6 (enam) bulan harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.
- (2) Penyusunan prosedur dan mekanisme transparansi dan partisipasi publik di lingkungan Badan Publik harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun setelah diundangkannya Peraturan Daerah ini.

BAB IX
KETENTUAN PENUTUP
Pasal 16


Ketentuan pelaksanaan sebagai tindak lanjut Peraturan Daerah ini ditetapkan oleh Bupati.

Pasal 17

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Bantul.

Ditetapkan di Bantul
pada tanggal 1 Oktober 2005
BUPATI BANTUL
M. IDHAM SAMAWI



Diundangkan di Bantul
pada tanggal 1 Oktober 2005

PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL
SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BANTUL



[Handwritten Signature]

Drs. GENDUT SUDARTA, KD, MMA
(Pembina Tingkat I, IV/b)
NIP. 490017858

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BANTUL
SERI C NOMOR 01 TAHUN 2005

PENJELASAN
ATAS
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANTUL
NOMOR 07 TAHUN 2005
TENTANG
TRANSPARANSI DAN PARTISIPASI PUBLIK
DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI KABUPATEN BANTUL

I. PENJELASAN UMUM

Partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul dimaksudkan untuk mewujudkan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih. Peran serta masyarakat tersebut dijamin dalam bentuk antara lain mencari, memperoleh, dan memberikan data atau informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan dan hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah

Sesuai dengan prinsip transparansi dalam demokrasi yang mengharuskan penyelenggara pemerintahan membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, maka dalam Peraturan Daerah ini mengatur mengenai hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggara pemerintahan secara seimbang. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Bantul dengan optimal.

Kebebasan menggunakan hak tersebut harus disertai dengan tanggung jawab untuk mengemukakan fakta dan kejadian yang sebenarnya serta mentaati dan menghormati nilai-nilai yang berlaku di masyarakat serta peraturan perundang-undangan. Penggunaan hak secara bebas tanpa batas diyakini dapat mengganggu kepentingan umum, sehingga penggunaan hak dalam ketentuan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk mendukung upaya terwujudnya sebuah pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.

Di sisi lain tanggung jawab pembuat kebijakan publik untuk berperilaku transparan, partisipatif dan akuntabel dalam setiap menjalankan peran dan fungsinya, dimaksudkan untuk mempercepat upaya pemulihan kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemerintahan yang beberapa waktu yang lalu mengalami penurunan. Perilaku transparan dan partisipatif serta akuntabel dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik di satu sisi memang disadari akan memakan waktu dan pikiran serta biaya yang tidak kecil, namun di sisi lain akhirnya hasilnya akan sangat luar biasa ketika tingkat kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemerintahan semakin besar. Hal ini menandakan bahwa legitimasi publik terhadap penyelenggara pemerintahan sudah optimal.

Dalam Peraturan Daerah ini diatur hal-hal yang bersifat pokok, dengan maksud agar hal-hal yang bersifat teknis dapat diatur lebih lanjut oleh Bupati, DPRD, Lurah dan BPD berdasarkan Peraturan Daerah ini dan disesuaikan dengan perkembangan keadaan dan dinamika masyarakat. Ketentuan teknis yang lebih rinci

juga dimaksudkan untuk mempertegas agar tidak terjadi kekeliruan penafsiran dalam pelaksanaan Peraturan Daerah ini.

II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Mengeluarkan pikiran baik secara lisan maupun tulisan sudah dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga publik memiliki kemerdekaan untuk menyampaikannya kepada pembuat kebijakan publik.

Huruf e

Asas rasional, efektif dan efisien artinya jaminan adanya transparansi dan partisipasi publik ini untuk memberikan keleluasaan peran publik yang optimal. Asas rasional mengandung arti bahwa apa yang disampaikan adalah berdasarkan bukti yang nyata. Efektif dan efisien mengandung arti bahwa dalam menyampaikan informasi publik dengan cara sederhana, tepat waktu dan tepat sasaran.

Pasal 3

Tujuan dari transparansi dan partisipasi publik adalah untuk mengubah peran aktif publik dalam menggunakan haknya, dan mengandung kewajiban bagi penyelenggara pemerintahan untuk lebih transparan dalam mengelola kewenangannya. Selama ini publik hanya menjadi obyek dari sebuah kebijakan, akan berubah menjadi subyek dari kebijakan. Posisi menjadi subyek dari sebuah kebijakan berarti ikut mempengaruhi dan menentukan kearah mana kebijakan akan diputuskan.

Pasal 4

Beberapa kebijakan publik disebutkan dalam Pasal ini tidak dimaksudkan untuk membatasi peran serta publik, namun lebih pada upaya untuk memberikan arah yang jelas, bahwa kebijakan publik yang disebutkan dalam Pasal ini sangat penting dan berkaitan dengan hak dan kewajiban publik. Kebijakan publik tersebut juga menentukan arah Kabupaten Bantul ke depan. Kewajiban yang dibebankan kepada pembuat kebijakan publik juga memberikan jaminan dan batasan bahwa pembuat kebijakan publik tidak akan keluar dari semangat transparansi dan akuntabilitas dalam menyusun kebijakan publik.

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Ayat (1)

Hak dan kewajiban dalam transparansi dan partisipasi menempatkan hak kepada publik dan kewajiban dari pembuat kebijakan publik. Hal ini terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh pembuat kebijakan publik yang harus dikelola dengan transparan dan akuntabel. Akan tetapi yang terkait dengan publik merupakan hak sehingga dapat dipergunakan ataupun tidak dipergunakan.

Ayat (2)

Informasi kebijakan publik disampaikan dengan bahasa yang mudah dipahami oleh publik. Mudah dipahami dalam arti bahwa bahasa dan format disampaikan tidak terlalu sulit untuk dicerna oleh publik.

Informasi tersebut juga mudah untuk diakses/didapatkan oleh publik. Mekanisme penyampaian informasi, jenis-jenis informasi yang disediakan dengan sendirinya akan menjadi kewajiban pembuat kebijakan publik untuk menyediakannya.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud alasan yang dapat dipertanggungjawabkan meliputi pencatuman identitas yang jelas, maksud permintaan informasi, serta permintaan informasi dilakukan oleh pihak-pihak yang benar-benar berkepentingan terhadap informasi dimaksud

Huruf b

Yang dimaksud informasi publik belum waktunya untuk diinformasikan adalah apabila berdasarkan pertimbangan badan publik dan pembuat kebijakan publik, informasi publik dimaksud apabila diinformasikan dapat menimbulkan keresahan masyarakat, atau masih perlu dirahasiakan oleh badan publik dan pembuat kebijakan publik. Hal tersebut disampaikan kepada publik yang meminta informasi sebagai alasan belum dapat dipenuhinya permintaan informasi yang bersangkutan.

Huruf c

Cukup jelas

Pasal 7

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Mekanisme peran serta publik dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik akan dilakukan sesuai dengan kondisi lokal yang ada. Pembuat kebijakan publik juga berkewajiban untuk membuat mekanisme yang mudah dipahami dan dicerna oleh publik.

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Permintaan informasi harus secara tertulis, dan tidak boleh dengan menggunakan media lisan, karena untuk meningkatkan budaya tulis kepada publik serta pertanggungjawabannya jelas. Demikian juga tanggapan yang diberikan oleh pembuat kebijakan publik harus tertulis.

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 10

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Mekanisme dan prosedur pelaksanaan transparansi dan partisipasi di tingkat Desa akan diatur sendiri oleh masing-masing Desa karena setiap desa memiliki situasi dan kondisi yang berbeda. Hal ini dalam kerangka semangat otonomi desa, dimana desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat.

Pasal 11

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Pembatasan waktu 30 (tiga puluh) hari untuk mengajukan keberatan bertujuan untuk mengoptimalkan peran publik dalam mengawasi kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan publik. Hal ini juga untuk memberikan kepastian hukum terhadap lahirnya kebijakan publik.

Ayat (3)

Cukup jelas

Ayat (4)

Waktu 30 (tiga puluh) hari adalah waktu yang disediakan oleh pembuat kebijakan publik untuk menunggu apakah ada keberatan dari kebijakan yang dikeluarkan atau tidak. Pembatasan waktu ini juga untuk memberikan kepastian hukum terhadap kebijakan publik yang sudah ditetapkan.

Ayat (5)

Keberatan dari publik atas ditetapkannya kebijakan publik namun tidak ada tanggapan dari pembuat kebijakan publik, maka dengan sendirinya keberatan tersebut diterima, dan materi keberatan akan menjadi acuan baru atas kebijakan yang telah dikeluarkan. Keberatan yang diterima bukan berarti menyebabkan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan menjadi batal, karena batalnya suatu kebijakan publik dilakukan dengan pembatalan oleh pembuat kebijakan publik itu sendiri atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang yang lebih tinggi sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 12

Mekanisme yang disediakan dalam Peraturan Daerah ini bersifat umum, apabila mekanisme yang ada telah dijalankan secara optimal, namun publik masih merasa belum mendapat kepuasan atas tanggapan dari pembuat kebijakan publik, maka keberatan dapat disampaikan pejabat yang berwenang sebagai upaya pengawasan melekat (Waskat).

Pasal 13

Sanksi dalam Peraturan Daerah ini bersifat administratif, karena terkait dengan mekanisme ketatanegaraan dari lahirnya sebuah kebijakan publik, dan bukan merupakan sanksi pidana maupun perdata. Pelanggaran dari pelaksanaan Peraturan Daerah ini berimplikasi pada penyelesaian administratif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sanksi administrasi akan diberikan oleh pejabat yang berwenang, kepada pejabat pembuat kebijakan publik yang tidak mengindahkan kewajiban transparansi, partisipasi dan akuntabilitas publik. Bentuk sanksi administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 14

Upaya untuk membatalkan sebuah kebijakan publik yang proses pembuatannya tidak mendasarkan Peraturan Daerah ini dapat dimohonkan oleh publik dengan melakukan upaya pelaporan kepada pejabat yang berwenang untuk membatalkan suatu kebijakan publik.

Pasal 15

Cukup jelas

Pasal 16

Cukup jelas

Pasal 17

Cukup jelas

1

Rangkuman Seri Diskusi Kelompok Terarah Prospek Pemajuan Hak Atas Informasi Di Kabupaten Bantul : Antara Perda Kabupaten Bantul No. 7 Tahun 2005 dan UU No. 14 Tahun 2008

**Rumah Budaya Tembi, 28 September 2011;
Goebog Resto, 27 Januari 2012; Jumat Wage, 16 Maret 2012; Selasa Pon, 20 Maret 2012**

Pengalaman faktual akses informasi terkait perencanaan dan penganggaran :

1. Pengalaman warga saat melakukan audit sosial sektor pendidikan : walaupun warga sudah berusaha mengakses informasi yang termasuk informasi publik berdasarkan UU KIP, tetap harus mendapatkan dan melampirkan surat dari Bappeda Kabupaten atau dari provinsi. Butuh waktu menunggu surat. Warga juga harus melampirkan surat kesanggupan dari dinas dan sekolah.
2. Akses dokumen desa non-APBDes masih mengandalkan lobi.
3. Dokumen perencanaan desa terbatas distribusinya di warga
4. Dokumen pelaksanaan program belum menjadi prioritas untuk dipublikasikan kepada warga
5. Akses dokumen di kabupaten lebih mudah karena relasi, bukan dengan prosedur formal. Namun ada juga warga yang mendapatkan informasi dengan mengikuti prosedur, dengan memberikan identitas jelas dan juga menyampaikan tujuan pemanfaatan informasi yang jelas.
6. Distribusi informasi hasil Musrenbang mengandalkan wakil / partisipan yang hadir, tidak dipastikan distribusinya, tidak semua orang mengetahuinya.
7. Siapa saja yang hadir dalam Musrenbang dan ada apa pertimbangan dipilihnya orang-orang itu juga tidak diketahui warga.
8. Pihak desa tidak tahu pagu anggaran yang dialokasikan untuk desa dalam tahun tertentu; pemerintah desa juga tidak tahu panduan pelaksanaan Musrenbang
9. Warga belum sadar haknya, bingung mau mengusulkan pemenuhan kebutuhan dalam Musrenbang; usulan yang muncul dalam Musrenbang lebih banyak usulan infrastruktur fisik.
10. RPJMDes terlupakan, perencanaan 'lepas' dari RPJMDes.
11. Banyak kepala dusun yang tidak tahu dokumen-dokumen perencanaan; jika kepala dusun saja tidak tahu, apalagi warga.
12. Pada tahun 2004, DPA SKPD Dinas Kesehatan masih rahasia.
13. DPA SKPD Dinas PU tahun 2004 juga tidak bisa diakses.
14. Pamong desa tidak tahu ada Perda No. 7 Tahun 2005 apalagi informasi publik.
15. Proyek talud di Dusun Samin tahun 2009 tidak bisa diakses spek-nya.
16. Dokumen LKPJ APBD diperoleh warga dengan lobi ke DPRD dengan mengandalkan kedekatan emosional
17. LKP di DPPKAD juga masih dikatakan sebagai dokumen rahasia Negara

Perkumpulan IDEA

Jalan Kaliurang km. 5 Gang Tejomoyo CT III/3 Yogyakarta 55281

Telp. / fax 0274-583900 e-mail : idea@ideajogja.or.id web : www.ideajogja.or.id

peringatan hari TB dengan meriah. Pemohon informasi kenal secara pribadi dengan pejabat, namun dua kali mengirimkan surat (terakhir 25 April 2011) dan keduanya dikatakan tidak diterima. Informasi tidak diberikan.

31. Pengalaman audit sosial pupuk bersubsidi : Petani dan gabungan kelompok tani membeli pupuk tanpa informasi yang memadai.
32. Banyak pejabat pemerintahan dan lembaga negara belum tahu pengertian dan cakupan informasi publik, cara menyediakan informasi publik, dan juga filosofi informasi publik.

Informasi tentang keberadaan PPID Kabupaten Bantul :

- a. Pada 10 Juni 2011 ada kunjungan ke Kabupaten Jepara untuk belajar tentang PPID
- b. Pembentukan PPID Kabupaten Bantul sempat menemui kendala di anggaran perubahan 2011, namun akhirnya disetujui Bulan September 2011.
- c. PPID Kabupaten Bantul : Kepala Bagian Humas ditambah PPID Pembantu yang adalah orang kedua di masing-masing SKPD (biasanya sekretaris). Per 28 September 2011, SK PPID masih menunggu pengesahan.
- d. Per 27 Januari 2012, Perbup tentang KIP di Bantul (penunjukan PPID?) masih dalam proses.

Tinjauan batang tubuh Perda :

- a. bagian 'Menimbang' belum mencantumkan UU RI No. 14 Tahun 2008
- b. bagian 'Mengingat' angka 6 : UU Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sudah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- c. bagian 'Mengingat' angka 8 : UU tersebut sudah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011
- d. bagian 'Mengingat' angka 19 : perlu ditambahkan PP 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU KIP
- e. bagian 'Mengingat' angka 21 : sudah ada Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Secara Elektronik, Pergub DIY tentang KIP, Pergub DIY tentang Lembaga Ombudsman Swasta
- f. Pasal 1 (11) Badan publik tidak sesuai dengan Pasal 1 ayat 3 UU KIP
- g. Bab II Asas dan Tujuan tidak sesuai UU KIP, termasuk idiom 'informasi rahasia' tidak sesuai dengan UU KIP
- h. Pasal 3 : hak atas informasi tidak perlu dibatasi dengan dalih-dalih atau mekanisme perkecualian yang dinamai sebagai "kearifan lokal" atau "muatan lokal"
- i. Pasal 3 : transparansi dan partisipasi adalah substansi berbeda, diatur dalam payung hukum yang berbeda pula.
- j. Bab III : transparansi dan partisipasi adalah substansi berbeda, diatur dalam payung hukum yang berbeda pula. Substansi transparansi bisa mengadopsi UU KIP, dipisahkan dari pengaturan substansi partisipasi.

- k. Pasal 6 (3) tidak sesuai Pasal 17 UU KIP dan PERKI nomer I/2010. Alasan-alasan di Perda tidak dibenarkan.
- l. Pasal 7 : silakan mengacu (1) Undang-undang RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, (2) UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama Pasal 39, Ayat 1, 2, 3, dan 4 beserta peraturan pelaksanaannya dan hasil Judicial Review 2011.
- m. Pasal 8 tidak sesuai dengan hak asasi manusia; tidak ada kewenangan badan public mana pun menolak partisipasi publik.
- n. Bab V tidak sesuai dengan pasal-pasal UU KIP tentang pencarian info oleh masyarakat. Transparansi dan partisipasi adalah substansi berbeda, diatur dalam payung hukum yang berbeda pula. Substansi transparansi di Perda harus mengadopsi UU KIP, dipisahkan dari pengaturan substansi partisipasi. Bab V merujuk ke (1) Undang-undang RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, (2) UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama Pasal 39, Ayat 1, 2, 3, dan 4 beserta peraturan pelaksanaannya dan hasil Judicial Review 2011.
- o. Bab V juga perlu menegaskan kewajiban badan publik menunjuk PPID, atau mengoperasionalkan penunjukan fungsi PPID.
- p. Pasal 11 tidak sesuai dengan mekanisme UU KIP di Pasal 35 – Pasal 37, juga PERKI No. 2 Tahun 2010. Pengaturan untuk keberatan dalam konteks transparansi mengacu mekanisme keberatan yang diatur dalam UU KIP. Untuk keberatan dalam konteks partisipasi mengacu ke mekanisme pengaduan ke Ombudsman Daerah (LOD) atau lembaga lain yang memiliki kewenangan tupoksi setara LOD. Mekanisme terkait pelayanan publik juga perlu mengacu UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama Pasal 39, Ayat 1, 2, 3, dan 4 beserta peraturan pelaksanaannya dan hasil Judicial Review 2011.
- q. Bab VII : Sanksi substansi transparansi mengacu ke UU KIP dan aturan pelaksanaannya (PP 61/2010). Sanksi substansi partisipasi mengacu UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik beserta peraturan pelaksanaannya dan hasil Judicial Review 2011.

Tinjauan atas Perda Kabupaten Bantul No. 7 Tahun 2005 tentang Transparansi dan Partisipasi Publik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kabupaten Bantul (selanjutnya disebut 'Perda') berdasarkan Undang-undang RI No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik **merekomendasikan perubahan Perda Kabupaten Bantul No. 7 Tahun 2005 yang sekurang-kurangnya mengakomodasi** hal-hal sbb. :

- a. Substansi transparansi dikeluarkan dari Perda karena sudah diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008
- b. Substansi partisipasi ditinjau ulang dan disesuaikan dengan (1) Undang-undang RI No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, (2) UU RI No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama Pasal 39, Ayat 1, 2, 3, dan 4 beserta peraturan pelaksanaannya dan hasil Judicial Review 2011.
- c. UU RI No.14 Tahun 2008 tentang KIP sudah sangat jelas dan implementatif. Pasal 63 UU KIP : 'Pada saat berlakunya Undang-Undang ini semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perolehan informasi yang telah ada tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan

Perkumpulan IDEA

Jalan Kaliurang km. 5 Gang Tejomoyo CT III/3 Yogyakarta 55281

Telp. / fax 0274-583900 e-mail : idea@ideajogja.or.id web : www.ideajogja.or.id

Undang-Undang ini.’ Jadi, peraturan (termasuk peraturan daerah) di bawah UU KIP yang tidak sesuai otomatis tidak berlaku Kalau hak atas informasi diatur dalam peraturan daerah, maka yang sebaiknya diatur adalah ketentuan spesifik untuk memperkuat / memperjelas UU. Contoh : penjabaran aksesibilitas yang dalam UU KIP disebutkan ‘mudah – cepat – murah’. Perda bisa mengatur pilihan media, pilihan bahasa, ketentuan tentang biaya.

Rekomendasi lain :

- a. KI Kabupaten / Kota tidak perlu dibentuk; wilayah DIY relatif masih bisa dijangkau dengan satu Komisi Informasi saja. Rekomendasi ini juga menimbang efisiensi anggaran.
- b. Raperda Provinsi DIY tentang Transparansi dan Partisipasi diharapkan bisa dicegah. Hal ini juga mengingat partisipasi dan transparansi (yang lebih mengacu kepada pemajuan hak atas informasi) berada dalam dua payung hukum yang berbeda.

Rekomendasi FGD I untuk cakupan Kabupaten Bantul terkait substansi transparansi dan partisipasi (belum dipilah; nomor baris tidak menunjukkan hubungan antara ketiga unsur isi / naskah, budaya, dan tata laksana hukum) :

No.	ISI / NASKAH HUKUM	BUDAYA HUKUM	TATA LAKSANA HUKUM
1.	Segera terbitkan Perda KIP untuk pegangan PPID dan implementasi KIP di Kabupaten Bantul	Penyebaran informasi publik kepada warga hendaknya lebih ditingkatkan	Prinsipnya adalah bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat
2.	Menggunakan bahasa yang jelas masyarakat awam bisa memahami & mengerti	Partisipasi akan muncul jika ada informasi, jadi distribusi informasi harus didahulukan.	Sengketa informasi yang terkait dengan sektor privat dikoordinasikan penyelesaiannya dengan LOS
3.	Substansi perda lebih spesifik dan detail	Warga tidak bisa memperjuangkan hak kalau tidak punya informasi, jadi hak warga atas informasi harus dipenuhi hingga warga sanggup memperjuangkan haknya juga.	Ada tembusan permohonan informasi kepada KID
4.	Salah satu substansi yang perlu ada : mewajibkan desa memberikan	Warga perlu dididik untuk sadar hak dan mampu melakukan permintaan informasi publik	Ada identitas jelas pemohon informasi publik

Perkumpulan IDEA

Jalan Kaliurang km. 5 Gang Tejomoyo CT III/3 Yogyakarta 55281

Telp. / fax 0274-583900 e-mail : idea@ideajogja.or.id web : www.ideajogja.or.id

	informasi publik kepada masyarakat (dengan kata lain pemerintah hingga ke tingkat desa harus terbuka kepada masyarakat)		
5.	Perda No. 7 Tahun 2005 harus direvisi / diperbaharui dengan memasukkan aspek-aspek yang tercantum dalam UU KIP	Berdayakan dan fungsikan PPID	Ada maksud dan alasan jelas di tiap permohonan informasi publik.
6.	Jika Bupati menunjuk pejabat yang kepangkatannya belum memenuhi, maka ybs harus diberi kewenangan koordinatif yang eksplisit dalam SK sehingga bisa mengkoordinasikan eselon setaraf jabatannya.	Sosialisasikan UU KIP hingga tingkat RT	Meski partisipasi belum optimal, jika informasi publik disediakan sesuai dengan undang-undang, maka akan terwujud situasi di mana tiap pemangku kepentingan sulit bohong dan sekaligus sulit dibohongi karena informasinya setara.
7.	Informasi Sektor Bisnis perlu dikoordinasikan dengan LOS	Ada apresiasi bagi masyarakat yang meleak informasi publik	Proses perencanaan penganggaran belum ideal tapi dokumen dan informasi publik yang aksesibel akan membantu mewujudkan keadaan yang lebih baik.
8.		Sosialisasikan PP KIP hingga warga bisa mengakses informasi publik	Ada sosialisasi di berbagai media agar hak atas informasi diketahui sungguh oleh masyarakat
9.		Setiap menyurati badan publik untuk memohon informasi publik, beri tembusan ke Komisi Informasi	Membuat media komunitas di tingkat RT untuk menyuarakan kepentingan publik lokal juga sebagai alat kontrol
10.		Masyarakat harus mempertanyakan pemenuhan hak-haknya	Manfaatkan seluruh media dan forum informasi publik → audiensi DPRD, Dialog

Perkumpulan IDEA

Jalan Kaliurang km. 5 Gang Tejomoyo CT III/3 Yogyakarta 55281

Telp. / fax 0274-583900 e-mail : idea@ideajogja.or.id web : www.ideajogja.or.id

		melalui desa dan pemerintah kabupaten	Interaktif, Radio komunitas, Buletin pemda.
11.		Kerja paralel : (a) Mengadvokasi publik / masyarakat untuk tahu informasi publik sebagai hak (b) Mengadvokasi badan publik untuk memahami bahwa menyediakan informasi publik adalah kewajiban	Tata laksana berorientasi pada kepentingan publik
12.			Informasi publik bisa & mudah didapat tanpa perlu mengandalkan pertemanan, katebelece, ataupun tekanan politik.
13.			Penyediaan dan pemberian informasi publik seyogyanya langsung tanpa prosedur berbelit-belit
14.			Sistem informasi/ komunikasi harus dibangun secara paralel <i>Offline</i> : media sosial, media konvensional (cetak, audiovisual). <i>Online</i> : e – gov yang mudah diakses

=o= idea.26032012 =o=