

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem Konstitusi sebagai perwujudan negara hukum di Indonesia tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat dan berlaku untuk membatasi kekuasaan negara (pemerintah) serta memberi perlindungan hukum bagi rakyat. Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia adalah persoalan yang berkaitan dengan otonomi daerah sebagai subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*).

Berangkat dari hal di atas, bahwa salah satu prinsip negara kesatuan adalah Desentralisasi, yakni penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah, sehingga mencerminkan kemandirian daerah untuk berdiri sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya. Lebih menguatkan lagi adalah, pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang mengatur secara pasti mengenai pengelolaan daerah.

Adanya desentralisasi atau pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat di daerah yang diatur berdasarkan prinsip otonomi, sesungguhnya telah melahirkan pembagian kewenangan dalam melakukan penetapan peraturan penyelenggaraan pemerintahan, yang salah satu produk hukumnya adalah Peraturan Daerah, (selanjutnya disebut Perda).

Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan pemahaman bahwa Pemerintah Daerah diberikan kesempatan untuk menetapkan peraturan perundang-undangan sebagai upaya dalam menjalankan tugas pembantua, bukan berarti bahwa penyusunan aturan dimaksud tidak memperhatikan koridor hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di atasnya. Bagir Manan¹ mengatakan bahwa, pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah bersangkutan, tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional secara keseluruhan dan penyusunannya tidak bisa lepas dari sistem perundang-undangan Nasional. Selain itu, hakikat otonomi daerah menurut Ateng Syafrudin², adalah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, artinya keberadaan perda tidak bisa lepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional dan menyeluruh.

Diberi makna pula bahwa perda merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintah di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki, disamping sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Persoalan saat ini adalah, perlu diberi perhatian serius terhadap penerapan perda yang diterbitkan tidak sesuai lagi harapan masyarakat, bahkan bertentangan dengan

¹Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM, Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm.8-9

²Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung, 1985, hlm.5

aturan perundang-undangan lebih tinggi. Sejak otonomi daerah digulirkan, banyak perda yang dibuat oleh pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, akan tetapi sebagian besar peraturan daerah tersebut dalam penyusunannya belum mengikuti teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan benar.

Menyikapi persoalan khususnya yang berkaitan dengan perda, semestinya pihak-pihak terkait seperti Kementerian Hukum dan HAM dapat memberikan pendampingan, bahkan menjadi mitra Pemerintah Daerah dan DPRD dalam keseluruhan proses pembentukan peraturan daerah melalui Kantor Wilayah yang tersebar di setiap provinsi. Selanjutnya, keterlibatan pihak akademisi menjadi bagian penting untuk menghasilkan kajian ilmiah melalui penelitian awal serta melakukan penilaian terhadap kelayakan produk hukum. Akan tetapi, hingga saat ini peran tersebut belum begitu maksimal atau dimaksimalkan, dan dapat dilihat dari adanya pembentukan perda yang sifatnya serba cepat tanpa melalui proses kajian terlebih dahulu.

Wujud nyata otonomi daerah khususnya menyangkut kewenangan yang diberikan pemerintah pusat dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan, di Kota Gorontalo telah memberlakukan Perda No. 3 Tahun 2002 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Persoalan diatur dalam perda transparansi adalah menyangkut sistem pemerintahan di Kota Gorontalo yang sifatnya terbuka (*transparancy*), akuntabel dan muaranya pada *Good Governance* (pemerintahan yang baik).

Keberadaan Undang-Undang No. 14 tahun 2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut UU KIP) saat ini, memunculkan hal lain terkait materi yang tercantum dalam Perda Transparansi. Terbitnya UU KIP yang memuat dan mengatur persoalan berkaitan dengan jaminan informasi bagi masyarakat, tidak jauh beda dengan materi yang tertuang dalam perda transparansi yaitu isi atau kalimat yang tercantum pada kedua aturan tersebut sama persis makna dan artinya. Meski demikian, pada dasarnya terdapat perbedaan signifikan bahkan bertentangan menyangkut substansi antar kedua aturan ini, dan diuraikan peneliti melalui beberapa pasal dalam pembahasan.

Maria Farida³ mengatakan bahwa dilihat dalam perspektif hukum positif di Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam desain Teory Nawiasy adalah disusun secara berjenjang (piramida), dengan fungsi sebagai tolok ukur bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya terhadap perundang-undangan di atasnya. Adanya tata aturan berjenjang ini maka kekuatan hukum berjenjang pula, artinya bahwa bagi peraturan lebih tinggi mempunyai kekuatan hukum yang lebih tinggi pula. Sebaliknya, peraturan lebih rendah mempunyai kekuatan hukum yang lebih rendah. Berdasarkan ketentuan tersebut, Perda Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Gorontalo memiliki kekuatan hukum lebih rendah dibandingkan dengan UU No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

³Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Penerbit Kansius, 2007, Cempaka (Yogyakarta), hlm.44

Kenyataannya, pemerintah Kota Gorontalo terkait informasi publik cenderung menggunakan Perda dan mengenyampingkan UU terbaru yang pada dasarnya merupakan aturan memiliki kedudukan serta tingkatan lebih tinggi, dengan alasan klasik bahwa perda lebih dahulu diterbitkan dibanding UU KIP. Hal ini dipertegas Kabag Hukum Kota Gorontalo (Adhy Mo'o, SH)⁴, bahwa pemerintah Kota Gorontalo sejak tahun 2003 mengimplementasikan perda tentang transparansi penyelenggaraan pemerintahan Kota Gorontalo yang telah diterbitkan ketimbang menggunakan UU Nomor 14 Tahun 2008.

Adhi mengatakan, kedepan akan tetap memberlakukan peraturan daerah yang telah membentuk sebuah lembaga independen dan dikenal dengan Komisi Transparansi yang saat ini berkedudukan di Kota Gorontalo, dan memiliki lima (5) personil serta dua (2) orang staf sebagai pengelola administrasi dan keuangan.

Lembaga (komisi transparansi) yang diketuai Abd. Hais Isa, S.Ag tersebut menurut pengakuan Sekertarisnya Drs. Ridwan S. Saleh⁵ kurang berjalan efektif, salah satu faktor penghambat adalah pemahaman masyarakat tentang tugas dan fungsi komisi ini belum begitu maksimal disebabkan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat. Ketidakjelasan wewenang dan dukungan yang diberikan pemerintah dari segi anggaran maupun petunjuk teknis yang jelas, menjadi faktor utama dalam melaksanakan tanggung jawab lembaganya. Ridwan mengakui kenyataan saat ini

⁴*Wawancara*, Adhi Mo'o, SH (Kabag Hukum Pemkot Gorontalo)

⁵*Wawancara*, Ridwan Saleh (Sekertaris Komisi Transparansi)

terlihat dari kurang efektifnya komisi transparansi saat ini dalam menjalankan tugasnya sesuai amanat Perda.

Sebagaimana diketahui, perda merupakan produk politik yang kadang kala kebijakan daerah bersifat politis sehingga berpengaruh terhadap substansi maupun implementasi perda dan harus diberi perhatian serius agar tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Seperti Perda Transparansi di Kota Gorontalo yang menurut pengurus komisi transparansi (Ridwan Saleh) bahwa penegasan dan pemberlakuannya bersifat setengah-setengah, dalam arti belum adanya kejelasan pihak pemerintah untuk melegitimasi sepenuhnya apa yang menjadi peran komisi transparansi. Selanjutnya, belum ada penyesuaian perda ke dalam peraturan lebih tinggi yang telah ada sekarang (UU KIP), dan menjadi pedoman bagi aturan di bawahnya untuk menghindari *vorg norm* (kekaburan norma) dalam pemberlakuannya.

Berdasarkan fenomena di atas, penulis melakukan penelitian lebih mendalam terhadap hal tersebut dengan mengangkat judul “**Analisis Yuridis Perda No. 3 tahun 2002 tentang Transparansi Penyelenggaran Pemerintahan di Kota Gorontalo ditinjau dari UU No. 14 tahun 2008**” tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP).

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah Pengaturan Hukum Perda Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Gorontalo ditinjau dari UU No. 14 Tahun 2008?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Bagaimana Pengaturan Hukum Perda Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Gorontalo, yang ditinjau dan dianalisis berdasarkan ketidaksesuaian dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis,

Penelitian ini dapat mengembangkan konsep hukum tata negara terutama dalam pembuatan Perda secara umum, serta memberi sumbangan kepada Ilmu Pengetahuan pada umumnya maupun Ilmu Hukum pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan bahan masukan serta upaya-upaya yang perlu didalami oleh pemerintah daerah terkait dengan pelaksanaan Perda No. 3 tahun 2002 yang dilihat dari keberadaan UU No. 14 tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik, selain juga dapat memberi faedah untuk kepentingan Negara, Bangsa, dan Masyarakat dalam proses Pembangunan.