

INTERVENSI MENDAGRI DALAM PEMBENTUKAN PERDA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Dwi Andayani Bs.*

ABSTRACT

Administrative law as a public law regulates the legal interaction between the state and the public, especially in the execution of decentralization and autonomy. The Minister of Home Affairs as one of the official in Indonesian government acts as a daily executor of the state authority, as the legislator and to execute the administrative law. As regulated in Law No. 32/2004 concerning the Local Government, the central government has a part in drafting the local regulation. In the central government, President acts as the top administrator. In reality, the Minister of Home Affairs as one of his assistants conducted most of the interactions in drafting the local regulation. This article discussed the Law No. 32/2004 to reveal the process of this interaction based on the theory that there seems to be a misinterpretation between the article 145 (1) and article 185 (5) of the regulation mentioned.

Kata Kunci: Intervensi Mendagri, Perda, Hukum Administrasi Negara.

I. PENDAHULUAN

Pada dasarnya hukum yang mengatur penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi adalah hukum publik, yaitu hukum yang mengatur hubungan hukum antara kekuasaan negara dengan masyarakat. Salah satu bagian dari hukum publik adalah Hukum Administrasi Negara (*administrative law, droit administrative, verwaltungsrecht, bestuursrecht, administratiefrecht*).

Hukum Administrasi Negara mengatur administrasi negara.

Dalam bahasa Inggris administrasi negara disebut *public administration* atau *administration*. Dalam bahasa Belanda disebut *bestuur* atau *administratie*, yang mencakup organisasi, individu sebagai pemegang peran organisasi, serta berbagai aktivitasnya di luar dari pembentuk peraturan perundang-undangan dan peradilan. G.J. Gordon mengartikan administrasi negara sebagai:

"... all processes, organizations, and individuals (the latter acting in official positions and roles) associated with carrying out laws and other

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta.



and roles) associated with carrying out laws and other rules adopted or issued by legislatures, executives, and courts". (George J. Gordon, 1982: 6)

Pemerintah sebagai pelaksana sehari-hari kekuasaan negara merupakan pembuat dan pelaksana dari hukum administrasi negara. Pemerintah dalam hal ini dapat menciptakan aturan atau hukum administrasi negara dan juga melaksanakannya

Dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan, ketiga aspek yang disebut di atas (struktur, fungsi, aktivitas) mengalami perubahan. Dalam masa *Laissez Faire State* (*nachtwachterstaat* / negara penjaga malam), peran negara hanya dalam bidang ketertiban dan penegakan hukum. Negara tidak campur tangan dalam bidang sosial dan ekonomi kemasyarakatan. karena itu motto yang didegungkannya adalah "*the best government is the least government*". Pada saat negara baru terbentuk, orang yang semula berada pada status naturalis berubah menjadi status *civilis* (warga negara), dan hak-hak perseorangannya mulai diserahkan kepada penguasa untuk dikelola (Safri Nugraha. et.al, 2005: 21). Pada waktu itu kekuasaan negara masih berada pada satu tangan, yaitu tangan Raja absolut (jika meminjam teori Trias politika

Montesquieu kekuasaan negara meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif). Kekuasaan seperti itu pernah dilakukan oleh Raja absolut Perancis hingga Raja yang sangat terkenal yaitu Raja Louis XIV dengan semboyan *L'etat Ces Moi* (Victor Situmorang, 1989: 27).

Negara penjaga malam memiliki baik jumlah organisasi dan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) administrasi sangat sedikit, sehingga organisasinya ramping dan tidak hirarkis. Negara ini gagal mensejahterakan masyarakatnya, sehingga mendorong perubahan peran negara, yang pada akhirnya berkembang menjadi negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Dalam negara *Welfarestate*, peran negara membesar, yakni tidak hanya bertalian dengan *maintenance law and order*, melainkan negara turut campur tangan intensif dalam bidang sosial ekonomi masyarakat. Akibatnya Peran administrasi negara berkecimpung di bidang *maintenance law and order, service procedure and delivery, development allocation of resources, regulation, conflict resolution, and nation integration*. Karena itu dalam *welfarestate* terjadi berbagai kecenderungan membesarnya organisasi dan SDM administrasi negara. Sadar atau tidak sadar terjadi pula kecenderungan *over*



centralization, over regulation, dan birocratization. Pada masa sekarang kecenderungan tersebut dinilai tidak demokrasi, menciptakan kelesuan masyarakat, dan kontra produktif.

Dalam hidup bernegara, manusia sejak lahir sampai dengan meninggal dunia terikat dengan berbagai aturan yang dibuat penguasa. Contoh ketika manusia lahir harus membuat akta kelahiran. Dalam perjalanan hidupnya manusia dilingkupi berbagai peraturan yang mengikat warga masyarakat yang membawa konsekuensi terhadap berkurangnya hak asasi manusia. Pada waktu meninggal, manusia juga harus membuat keterangan kematian. Campur tangan penguasa tersebut, pada akhirnya dilakukan oleh para pejabat administrasi negara, sehingga perlu dibentuk hukum yang mengatur segala aktivitas dan bilamana timbul konflik dapat diselesaikan secara hukum (Prajudi Atmosudirdjo, 1988: 26-27).

Bagaimana dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia? Jika dikaitkan dengan ruang lingkup tugas pemerintahan, secara filosofis konstitusional jelas dinyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum yang dinamis atau *welfare state*. Hal ini karena negara wajib menjamin kesejahteraan sosial masyarakat.

Pernyataan ini dinyatakan secara tegas pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam alinea IV, yang antara lain memuat empat macam tujuan negara, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi kesejahteraan umum, ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

SDM dalam administrasi negara merupakan *appointed official* (orang-orang berdasarkan pengangkatan), dan berbasis pegawai negeri. Frederick C. Mosher menyatakan: "*The great bulk of decisions and actions taken by governments are determined or heavily influenced by administrative officials, most of whom are appointed, not elected*". (Frederick C. Mosher, 1982: 3). Berbeda dengan itu, keberadaan SDM dalam lembaga pembentuk kebijakan didasarkan pada pemilihan sebagai *elected official*, dan berbasis partai politik. Walaupun demikian, kedua kelompok sumber daya manusia tersebut memiliki persamaan, yakni membuat berbagai keputusan.

Keputusan yang dihasilkan oleh *elected official* adalah keputusan politik, yang kerap kali tertuang sebagai norma hukum umum. Norma hukum umum



adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressat*-nya umum) dan tidak untuk orang tertentu. Norma hukum umum ini sering dirumuskan dengan kata "barang siapa...", atau "setiap orang...", ataupun "setiap warga negara..." dan sebagainya, sesuai *addressat*nya yang dituju (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998: 28).

Keputusan yang dibentuk oleh *appointed official* adalah keputusan administrasi untuk mengimplementasikan keputusan politik. Dalam wacana hukum administrasi negara, sering dipersoalkan kaitan kedua macam keputusan di atas dengan demokrasi. Sementara keputusan yang dihasilkan oleh *appointed official* perlu diusahakan agar tetap memenuhi tuntutan demokrasi.

Keputusan politik dipandang demokratis, karena pembentukannya dilakukan oleh lembaga yang dibentuk berdasarkan pemilihan rakyat. Hal ini sesuai dengan konsep *government by the people*. Keputusan politik itu dipandang telah aspiratif bagi rakyat. Bagaimana dengan keputusan administrasi Negara?

Pertanyaan di atas kerap kali muncul, namun agar keputusan administrasi negara aspiratif maka pembentukan keputusan administrasi negara harus berpegang teguh pada landasannya yakni keputusan politik. Dalam hukum

para *appointed official* harus menjunjung tinggi asas legalitas. Selain itu, perlu ditumbuhkembangkan di kalangan *appointed official* adanya suatu *responsibility*. Ada 2 (dua) macam *responsibility*, yaitu (a) *objective responsibility* dan (b) *subjective responsibility*.

Objective responsibility adalah pertanggungjawaban kinerja seseorang kepada atasannya dalam organisasi. Atasannya perlu melengkapi kesesuaian kinerja yang dipertanggungjawabkan itu dengan keputusan politik yang menjadi landasannya (kesesuaian pertanggungjawaban dengan asas legalitas). Sesuai dengan hal itu, Atasan juga perlu menerapkan sistem *reward* dan *punishment* terhadap kinerja yang sesuai dan yang tidak sesuai dengan asas legalitas. Dalam praktik, *objective responsibility* ini sering diartikan dengan *responsibility* saja dan bertalian dengan internal kontrol.

Subjective responsibility adalah pertanggungjawaban dari seseorang *appointed official* kepada siapapun yang dianggap layak diberi pertanggungjawaban (misalnya masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD, Pengadilan, dan lain-lain). *Subjective responsibility* ini sering diartikan sebagai *accountability*, dan bertalian dengan eksternal kontrol (yudisial, sosial, legislatif).



Kedudukan keputusan politik itu sangat penting untuk terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik. Karena itu perlu produk hukum dari keputusan politik yang dirumuskan secara tepat dan aspiratif. Untuk itu profesionalisme sumber daya manusia (*elected, appointed*) perlu dijunjung tinggi, agar orang-orang itu mampu merumuskan hukum yang tepat.

Dalam tataran penyelenggaraan otonomi daerah, yang disebut *appointed official* adalah SDM dalam perangkat daerah, seperti Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Lembaga Teknis Daerah (provinsi dan kabupaten/kota), Kecamatan, dan Kelurahan. Berbeda dengan itu *elected official* terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah (KDH). Keputusan *elected official* adalah Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan KDH, sedangkan keputusan *appointed official* adalah Keputusan KDH dan berbagai keputusan para *appointed official* lainnya.

II. PERMASALAHAN

Permasalahan di sini terkait dengan ketentuan Pasal 185 Ayat UU No. 32 Tahun 2004 yang kemudian ditindaklanjuti

dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri (Mendagri) tertanggal 21 September 2005 mengenai evaluasi rancangan Perda (Raperda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam kedua ketentuan tersebut Menteri Dalam Negeri diberi wewenang untuk mengevaluasi Raperda APBD bahkan dapat membatalkan Perda APBD yang sudah disahkan. Bukankan itu merupakan bentuk intervensi Pemerintah Pusat terhadap otonomi daerah? Sejauhmana kewenangan itu dapat mengatur dan mengintervensi kewenangan daerah, khususnya dalam hal pembuatan Perda APBD?

III. PEMBAHASAN

A. Materi Muatan Perda

Pada April 2006 beberapa media cetak memberitakan adanya sejumlah Peraturan Daerah dan beberapa peraturan perundang-undangan di daerah di tanah air yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di sisi lain tidak sedikit Peraturan Daerah yang ditolak oleh masyarakat karena Perda tersebut justru memberatkan masyarakat di daerah yang bersangkutan, baik memberatkan usaha petani dan pengusaha di



daerah atau karena dipandang membatasi ruang gerak masyarakat untuk beraktivitas.

Sejak tahun 2000, melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, jenis peraturan daerah (perda) sudah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 3 Ayat (7) Ketetapan tersebut ditegaskan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Kemudian dalam Pasal 4 Ayat (1) dinyatakan, sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Apalagi tak kala lahir Undnag-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, eksistensi Peraturan Daerah diatur secara tegas dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Ketika otonomi daerah luas digulirkan tahun 1999, sudah ribuan Perda diproduksi oleh sejumlah daerah di Indonesia tetapi kesedaran pemerintah daerah untuk melaporkan peraturan-peraturan daerah yang sudah dikeluarkan

kepada pemerintah pusat masih rendah. Dari total peraturan daerah yang diterbitkan sekitar 13.520 peraturan, hanya 5.054 peraturan yang telah dilaporkan kepada Departemen Dalam Negeri, sehingga Pemerintah sulit untuk bisa memantau secara langsung Perda-perda yang ada di seluruh Indonesia. Menurut Sekretaris Jenderal Departemen Dalam Negeri Progo Nurdjaman, dari 5.054 Perda yang mengatur pajak dan retribusi yang diterima oleh Departemen Dalam Negeri sejak tahun 2000, di antaranya sebanyak 930 Perda layak dibatalkan dan 3.966 lainnya layak dilaksanakan (Anonim, 2006: 34).

Penyusunan Perda harus memenuhi tiga aspek, yakni aspek yuridis, filosofis, dan sosiologis. Seringkali penyusunan Perda mengabaikan aspek sosiologis, yakni hukum yang berlaku di masyarakat. Karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat, maka implementasi Perda banyak terganggu. Di samping itu, sebagian besar Perda yang bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, terjadi tumpang tindih antara kebijakan pusat dan daerah serta tumpang tindih antara pajak dan retribusi. Sebagian besar pejabat di daerah yang tidak memahami undang-undang memaksakan Perda yang berorientasi kepada keuntungan



jangka pendek tanpa memikirkan akibat jangka panjang.

Ada sejumlah kalangan masyarakat yang mempertanyakan apa maksud dari ketentuan yang menyatakan "setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi." Dalam praktik di lapangan seringkali dijumpai berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang sebelumnya dikenal dengan nama Keputusan Menteri, Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Bank Indonesia, dan seterusnya. Peraturan atau keputusan tersebut sekarang dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 7 Ayat (4) dan penjelasannya sebagai peraturan perundang-undangan. Beragamnya peraturan perundang-undangan tersebut juga cukup menyulitkan pejabat daerah untuk memahaminya. Apakah peraturan-peraturan tersebut kedudukannya lebih tinggi dari peraturan daerah? Bagaimana kedudukan Perda dikaitkan dengan peraturan tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Apa yang harus dilakukan pemerintah agar pejabat daerah tidak terus menerus melakukan kesalahan dalam memahami hierarki peraturan perundang-undangan dan membuat peraturan daerah.

Sejumlah permasalahan di atas layak untuk dikemukakan karena pemahaman masyarakat terhadap otonomi daerah sangat beragam, sehingga perlu ditegaskan koridor otonomi daerah dalam bingkai yang jelas agar tidak keluar jauh dari rel yang sudah disepakati bersama dan membahayakan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setelah pemerintahan Orde Baru berakhir di tahun 1998, lahir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut mengatur beberapa prinsip mengenai Perda sebagai berikut:

- (1) Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD.
- (2) Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan pengkakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya li-



- ma juta rupiah.
- (5) Keputusan kepala daerah ditetapkan untuk melaksanakan Peraturan Daerah.
 - (6) Perda dan Keputusan kepala daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
 - (7) Peraturan Daerah dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Peraturan Daerah (PPNS Perda dan keputusan kepala daerah) (Bagir Manan, 2001: 136-143)

Biaya paksaan penegakan hukum sebagaimana disebutkan pada angka (4) di atas atau lazim juga disebut "*dwangsom*" adalah jumlah yang dikenakan pada seseorang yang tidak melaksanakan kewajiban yang telah ditetapkan akibat suatu pelanggaran hukum. Selain sanksi "*daya paksa*" dan ancaman pidana di atas, Perda dapat juga memuat sanksi lain yang disebut *bestuursdwang* seperti pencabutan izin dan *administratief boete* (*bestuurlijkeboete*) yaitu denda yang harus dibayar akibat pelanggaran tertentu, misalnya denda karena terlambat membayar (Bagir Manan, 2001: 141-142).

Selain itu keputusan kepala daerah yang disebutkan pada angka (5) di atas dapat bersifat mengatur (*regelen*) atau ketetapan (*beschikking*). Mengatur dalam arti yang lebih umum, dapat juga mencakup keputusan kepala dae-

rah sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*freis emmen, discretionary power*). Selain itu, keputusan kepala daerah dapat juga dibuat atas kewenangannya sebagai pejabat administrasi negara yang dilekati wewenang tertentu yang ditentukan oleh (dalam) undang-undang (Bagir Manan, 2001: 142).

Karena Perda merupakan hasil kerja sama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, maka tata cara pembentukan Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah berikut:

(a) Unsur DPRD

Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian erat dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.

(b) Unsur Kepala Daerah

Keikutsertaan kepala daerah dalam pembentukan Perda mencakup kegiatan-kegiatan: (1) berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda, (2) bersama-sama DPRD membahas Raperda, (3) menetapkan Raperda



yang telah disetujui DPRD menjadi Perda, dan (4) mengundang Perda.

(c) Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda (Bagir Manan, 2001: 77-78).

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh Pusat (UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat (Bagir Manan, 2001: 72).

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Pasal 19 Ayat (3) menyatakan, APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan Peraturan Da-

erah. Dilanjutkan dalam Pasal 20 Ayat (1) dan (2), APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 1 (satu) bulan setelah APBN ditetapkan. Perubahan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.

Pasal 23 Ayat (1) menegaskan, ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan Daerah diatur dengan Perda. Penjelasan Ayat (1) memerinci pokok-pokok muatan Perda tersebut, antara lain, kerangka dan garis besar prosedur penyusunan APBD, kewenangan keuangan Kepala Daerah dan DPRD, prinsip-prinsip pengelolaan kas, otorisasi pengeluaran kas, tata cara pengadaan barang dan jasa, prosedur melakukan pinjaman, dan pertanggungjawaban keuangan. Ayat (2) menetapkan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan Daerah diatur dengan Keputusan Kepala Daerah sesuai dengan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Penjelasan Ayat (2) menegaskan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan Daerah meliputi, antara lain, struktur organisasi, dokumentasi, dan prosedur terperinci dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan, yang bertujuan untuk mengoptimalkan efektivitas, efisiensi, dan keamanan.



Selain itu, sistem dan prosedur tersebut harus dapat menyediakan informasi pada Pemerintah Pusat secara akurat dan tepat pada waktunya.

Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur berbagai jenis pajak dan retribusi yang sudah dilimpahkan ke daerah. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UU tersebut, ditentukan jenis pajak Propinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Adapun jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel;
- b. Pajak Restoran;
- c. Pajak Hiburan;
- d. Pajak Reklame;
- e. Pajak Penerangan Jalan;
- f. Pajak Pengambilan Bahan Galian golongan C;
- g. Pajak Parkir.

Setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, prinsip-prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut:

- (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) 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.
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- (6) 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.
- (7) Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala



daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.

- (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.
- (9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).
- (10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan ter-

sebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah (Pasal 43 UU No.10 Tahun 2004).

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud dengan "bertentangan dengan kepentingan umum" adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Dalam pembentukan peraturan daerah baik yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 maupun menurut UU No. 32



Tahun 2004 Pasal 137, harus berdasarkan asas pembentukan peraturan 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. Maksudnya adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Di samping itu, pembentukan Perda harus memperhitungkan efektivitasnya tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses pembentukannya 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 pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian di dalam materi muatan peraturan daerah harus mengandung asas: a. Pengayoman, b. Kemanusiaan, c. Kebang-

saan, d. Kekeluargaan, e. Kenu-santaraan, 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. Selain asas tersebut, peraturan daerah dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi peraturan daerah yang bersangkutan.

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah). Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain yang telah diatur di atas, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan "biaya paksaan penegakan hukum" yakni sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Perda di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana.

B. Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Menurut sistem hukum Indonesia, hukum tertulis (peraturan perundangundangan) disusun da-



lam suatu tingkatan yang disebut hirarki peraturan perundang-undangan. Tata urutan menunjukkan tingkat-tingkat dari masing-masing bentuk yang bersangkutan di mana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada bentuk-bentuk yang tersebut belakangnya (di bawahnya). Di samping itu, tata urutan mengandung konsekuensi hukum bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensinya apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan materi suatu peraturan yang lebih tinggi (Ni'matul Huda, 2005:22). Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudu-

kannya 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.
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 atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus 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 (Bagir Manan, 1996: 19).



Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian baik secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan peraturan perundang-undangan tidak akan berarti. Bila demikian, bisa terjadi, Suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Pada tanggal 24 Mei 2004 DPR dan Pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2004). Undang-undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Jenis peraturan perundang-undangan, selain yang disebutkan di bawah (lihat tabel 1), diakui

keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, antara lain: peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

C. Kedudukan Peraturan Daerah

Berkaitan dengan Peraturan Daerah, Pasal 7 Ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 menegaskan sebagai berikut:

- a. Perda provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama dengan gubernur.
- b. Perda kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota bersama dengan bupati/walikota.
- c. Peraturan Desa / peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan



kepala desa atau nama lainnya.

Kemudian dalam Pasal 12 ditegaskan, bahwa materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2004 hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut

- a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah:
 - 1). Perda Provinsi
 - 2). Perda Kabupaten/Kota
 - 3). Perdes/Peraturan yang Setingkat

Untuk menganalisis permasalahan di atas, penulis langsung merujuk pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pengaturan proses pembuatan Perda dan Keuangan Daerah diatur dalam Bab VI tentang Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Pasal 136-149, dan BAB VIII. tentang Keuangan Daerah

terdiri 11 (sebelas) paragraph dari Pasal 155-194. Pasal 185 yang sedang disoroti ini terdapat di dalam Paragraf Kesepuluh tentang "Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD".

Apabila membaca pasal-pasal yang mengatur soal Perda dan Keuangan daerah tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pengaturan pembuatan Perda ada pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah, baik pengawasan preventif maupun pengawasan represif. Pengawasan preventif dapat dibaca di paragraf kesepuluh tentang evaluasi Raperda dan Rancangan Keputusan Daerah tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD. Evaluasi diartikan bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan Daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD Provinsi tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi, dan Perda lainnya. Sedangkan Pengawasan represif dibaca di Pasal 145 Ayat (1) yang mengatur bahwa Perda harus disampaikan kepada pemerintah, jadi harus ada pelaporan



tentang telah disahkannya sebuah Perda.

Pasal 185 Undang-Undang No 32 Tahun 2004:

- (1) Rancangan Perda Provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
- (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.
- (3) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur.
- (4) Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

gi. Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

- (5) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Pasal 145 Undang-Undang No 32 Tahun 2004:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).



- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud.
- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Pembentukan Perda adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mem-

persiapkan pembahasan dan, pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang menjadi landasannya, seperti UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 10 Tahun 2004, dan peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Menteri, dan lain-lain. Demikian pula dalam pembentukan Perda ada asas-asas yang harus diperhatikan meliputi asas kejelasan tujuan, kelembagaan, kesesuaian, dapat dilaksanakan, kedayagunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan. Di dalam materi muatan Perda juga ada asas-asas yang harus dijunjung tinggi yaitu asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, Bhineka Tunggal Ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban, keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

IV. PENUTUP

Sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini bahwa ada intervensi Menteri Dalam Negeri dalam pembentukan Perda, maka menurut penulis, yang harus digarisbawahi adalah rumusan yang terdapat di dalam Pasal 145 Ayat (1) dan Pasal 185 Ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004. Menurut Pasal 145 Ayat (1)



Perda yang sudah disahkan wajib dilaporkan kepada pemerintah. Bila dikaitkan dengan Pasal 1 angka 1 UU No. Tahun 2004 dimaksud pemerintah berarti Presiden, sedangkan pemerintah menurut Pasal 185 Ayat (5), khususnya, untuk Perda APBD adalah Menteri Dalam Negeri. Ini adalah bentuk ketidakkonsistenan UU No. 32 Tahun 2004 dan itu adalah cacat hukum. Kesimpulan yang ditarik adalah UU No. 32 Tahun 2004 perlu ditinjau kembali.

Mosher, Frederick C. (1982). *Democracy and the Public Service*, Second Edition. New York: Oxford University Press.

Napitupulu, Paimin. (2000). *Menuju Pemerintahan Perwakilan*. Bandung: Alumni.

Nugraha, Safri. Et.al. (2005). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Penerbit FH-UI.

Situmorang, Victor. (1989). *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

DAFTAR PUSTAKA

Atmosudirdjo, Prajudi. (1988). *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan 9. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Gordon, George J. (1982). *Public Administration in America*, Second Edition. New York : St. Martins Press.

Huda, Ni'matul. (2007). *Pengawasan Pusat terhadap daerah, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*, Yogyakarta: FH UII Press.

Manan, Bagir. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII

Soeprapto, Maria Farida Indrati. (1998). *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.