

### **BAB III**

## **KEDUDUKAN PERATURAN DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

### **A. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Undang-Undang**

Mengacu pada ketentuan normatif dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan aturan teknisnya, yaitu Permendagri No 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan pasal 1 angka 2 Peraturan Perundangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum (Pasal 1 angka 2 UU No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang LN RI TAHUN 2004 Nomor 53)

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No 10 Tahun 2004 ada dua substansi yang perlu digaris bawahi, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, hal ini berarti secara konseptual peraturan perundang bisa terbit dari lembaga negara pada satu sisi atau dari pejabat yang berwenang, kata kuncinya adalah kewenangan.

Berkaitan dengan kewenangan tentunya berdasarkan struktur tata pemerintahan daerah kewenangan yang bersumber pada asas dekonsentrasi, desentralisasi dan *medebewin* tugas pembantuan. Berdasarkan Permendagri No 16

Tahun 2006 memberikan batasan normatif apa yang dimaksud Produk Hukum Daerah yaitu adalah peraturan daerah yang diterbitkan oleh kepala daerah dalam rangka pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 2 ) jelas kepala daerah adalah pejabat yang berwenang yang kewenangannya sudah jelas dalam UU No 32 Tahun 2004 pada Paragraf Kedua bagian keempat.

Dalam Pasal 25 disebutkan bahwa tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah yaitu:

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. mengajukan rancangan Perda;
3. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 27 (1) UU No 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa "Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

1. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
4. melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
6. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
8. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
9. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
10. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
11. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Dengan demikian Peraturan Daerah (PERDA) : Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Persetujuan Bersama Kepala Daerah (Pasal 1 Angka 7 UU No 10 Tahun 2004) dan 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 (Pasal 12 UU No 10 Tahun 2004). Esensi PERDA yaitu terdiri atas pelaksanaan Penyelenggaraan otonomi daerah; Tugas pembantuan; Menampung kondisi khusus daerah serta; dan Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 diatur bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah (ayat (1) Pasal 7), meliputi:
6. Peraturan Daerah provinsi.
7. Peraturan Daerah kabupaten/kota.
8. Peraturan Desa.

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Penjelasan ayat (5) Pasal 7).

Jenis peraturan perundang-undangan daerah meliputi Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan

Desa), Peraturan DPRD (Peraturan DPRD Provinsi dan Peraturan DPRD Kabupaten/Kota), Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota), dan Peraturan Kepala Desa.

## **B. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.<sup>34</sup> Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Di samping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: "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".

---

<sup>34</sup> Indonesia, Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 10 tahun 2004 , LN. No. 53 tahun 2001, TLN No. 4389, ps. 1 butir 719

Selain pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut:

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

Pembuatan suatu Perda didasarkan pada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah, batasan pertama adalah soal kewenangan dan yang kedua adalah keberadaan Perda dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal, pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Kabuten/ Propinsi.

Pengaturan pembuatan peraturan daerah yaitu mengacu kepada Pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada DPRD dan Pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan sebagai berikut:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;

- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Sedangkan batasan tentang kewenangan pemerintahan kabupaten dan atau kota sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya kedua batasan kewenangan setiap Perda yang dilahirkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota haruslah dikeluarkan oleh DPRD bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Jika ada Perda yang lahir dengan tidak melibatkan salah satunya maka Perda tersebut dianggap batal demi hukum. Demikian pula soal kewenangan pemerintahan, Perda yang dihasilkan tidak boleh melanggar kewenangan Pasal 14 ayat (2). Batasan kewenangan ini juga mengacu kepada jenis kewenangan yang diberikan, apakah dengan kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) atau kewenangan atribusi (*attributie van wetgevingsbevoegheid*).

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan yang diberikan oleh Grondwet (Undang-undang Dasar) atau Wet (undang-undang) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.<sup>35</sup> Sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik dinyatakan secara tegas atau tidak.<sup>36</sup>

Batasan ke dua yang harus dipatuhi oleh suatu daerah adalah tentang hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

---

<sup>35</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2002, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cet.5, Jakarta: Kanisius, hal 35.

<sup>36</sup> Ibid

Perundangundangan. Hierarki peraturan perundang-undangan dalam aturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar (UUD)
2. Undang-Undang/ Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah yang meliputi:
  - a. Peraturan Daerah Propinsi yang dibuat oleh DPRD Propinsi bersama gubernur.
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.
  - c. Peraturan Desa/peraturan setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Disamping memenuhi syarat dalam konteks desentralisasi Perda juga harus memenuhi azas pembentukan hukum yang baik yang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
3. Keseuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

6. Kejelasan rumusan

7. Keterbukaan

### **C. Pembuatan Peraturan Daerah Yang Baik**

Dibandingkan dengan peraturan perundangundangan yang lain, Perda adalah peraturan perundangundangan yang pembentukannya terikat oleh banyak pengaturan. Proses pembentukannya sampai dengan proses evaluasinya tersebar mulai dari undang-undang, keputusan menteri dalam negeri sampai dengan Tata Tertib DPRD masing-masing. Perda juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis Produk Hukum Daerah. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa jenis produk hukum daerah adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Kepala Daerah;
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
4. Keputusan Kepala Daerah; dan
5. Instruksi Kepala Daerah.

Mengenai proses pembentuka peraturan daerah Perda yaitu diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu dalam Pasal 26 sampai dengan

Pasal 31 tentang persiapan pembentukan Perda, kemudian dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 43 tentang proses pembahasan Perda.

2. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu dalam Pasal 139 sampai dengan Pasal 142 yang mengatur soal partisipasi publik dalam pembuatan Perda, penyiapan Perda dan penyebarluasan rancangan Perda.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
4. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah
5. Tata Tertib masing-masing DPRD.

Pembentukan peraturan daerah dilakukan dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Perencanaan Peraturan Daerah

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perda harus dibuat melalui suatu tahap perencanaan yang disebut dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Pasal 15 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.<sup>29</sup> Setelah lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum ada

suatu aturan yang mengatur tentang mekanisme penyusunan Prolegda. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah hanya mengatur bahwa Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Prolegda.<sup>37</sup>

Aturan mengenai Prolegda, sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 pada intinya mengatur pedoman penyusunan Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota dan Program Legislasi Desa atau nama lainnya. Prolegda Provinsi, Kabupaten/Kota atau Desa meliputi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Keputusan Gubernur, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Rancangan Keputusan Bupati/Walikota atau Rancangan Peraturan Desa dan Rancangan Keputusan Kepala Desa.

Prolegda sebagaimana dimaksud diatas disusun setiap tahun atau dengan kata lain Prolegda di susun untuk jangka pendek. Secara garis besar mekanisme penyusunan Prolegda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 dan Pasal 5 Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut di atas sebagai berikut:

---

<sup>37</sup> Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006, ps 4.30

- a. Pimpinan unit kerja menyiapkan Rencana Prolegda Provinsi/ Kabupaten/Kota setiap tahun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja.
- b. Pembahasan rencana Prolegda tersebut diatas dikoordinasikan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi/ Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten/Kota.
- c. Hasil Pembahasan Prolegda tersebut di atas diajukan oleh Biro Hukum Sekretariat Provinsi kepada Gubernur dan oleh Bagian Hukum Sekretariat Kabupaten Kota kepada Bupati/ Walikota.
- d. Prolegda Provinsi ditetapkan oleh Gubernur dan Prolegda Kabupaten/ Kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota.

## 2. Penyiapan Peraturan Daerah

Prosedur penyiapan Perda diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Pasal 5 Permendagri tersebut menyatakan bahwa penyiapan di lingkungan pemerintah dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Akan tetapi SKPD dapat mendelegasikannya kepada Biro Hukum atau ke bagian hukum.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006, ps 5 ayat (2)

Selanjutnya mereka akan membentuk apa yang disebut dengan Tim antar Satuan Kerja Daerah. Ketua Tim antar Satuan Kerja harus melaporkan perkembangan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan.<sup>39</sup>

Sebuah rancangan Perda yang telah selesai dibahas harus mendapatkan paraf dari Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum serta pimpinan SKPD terkait sebagai tanda adanya koordinasi. Selanjutnya pimpinan SKPD mengajukan Rancangan Perda kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan atau penyempurnaan terhadap rancangan Perda tersebut. Rancangan yang sudah final diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan.

### 3. Pembahasan Peraturan Daerah

Pada dasarnya aturan tentang proses pembahasan Perda terdapat di dalam Tata Tertib DPRD masing-masing daerah. Akan tetapi secara umum hampir semua Tata Tertib DPRD di Indonesia mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembuatan Tata Tertib DPRD. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur/Bupati/Walikota.

---

<sup>39</sup> Departemen Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, Permen Dalam Negeri No. 16, tahun 2006

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah biasanya dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan yang diuraikan sebagai berikut: Pembicaraan tingkat pertama, meliputi penjelasan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna tentang penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah; penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan atau Perubahan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD.

Pembicaraan tingkat kedua, pada dasarnya merupakan tahapan pemberian tanggapan dari Kepala Daerah atau fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang disulkan. Apabila Rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari Kepala Daerah maka tanggapan akan disampaikan oleh masing-masing fraksi. Begitupun sebaliknya apabila Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD maka tanggapan disampaikan oleh Kepala Daerah. Pembicaraan tingkat dua ini juga masih dilaksanakan dalam sidang paripurna DPRD.

Pembicaraan tingkat ketiga, adalah proses<sup>33</sup> pembicaraan yang lebih intensif atas Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan. Pembahasan tidak lagi dilakukan dalam forum rapat paripurna akan tetapi di dalam forum rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus. Penentuan jenis alat kelengkapan yang membahas Rancangan Peraturan

Daerah tersebut biasanya ditentukan oleh Panitia Musyawarah (Panmus) dengan mempertimbangkan beberapa hal, misalnya saja lingkup permasalahan yang ada dalam Rancangan Peraturan Daerah, kesibukan alat kelengkapan dan sebagainya. Pada pembahasan tingkat tiga ini juga biasanya dilakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang merupakan momentum bagi masyarakat yang ingin terlibat dalam proses pembahasan peraturan daerah.

Pembicaraan tingkat keempat adalah tahap pengambilan keputusan dan pengesahan atas Rancangan Peraturan Daerah. Proses ini didahului dengan laporan hasil pembicaraan tingkat tiga dari ketua alat kelengkapan yang membatasinya. Kemudian setiap fraksi menyampaikan pendapat akhir mereka atas Rancangan Peraturan Daerah tersebut.<sup>40</sup>

Baru kemudian dilakukan pengambilan keputusan apakah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui atau tidak oleh DPRD dan Kepala Daerah. Pembahasan tingkat keempat ini ditutup dengan penyampaian sambutan Kepala Daerah. Pada tahapan ini seorang anggota DPRD dapat menyatakan pendapat yang berbeda atas keputusan yang diambil dalam rapat paripurna yang disebut dengan minderheits nota. Akan tetapi hal ini sangat jarang terjadi di pembahasan Peraturan Daerah di Indonesia.

---

<sup>40</sup> Sebelum dilakukan pembicaraan tingkat ke empat, biasanya masing-masing fraksi melakukan rapat internal fraksi untuk menentukan sikap mereka atas Rancangan Peraturan Daerah yang akan disahkan.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian Kepala Daerah harus membubuhkan tanda tangan selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.

Peraturan Daerah yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Keuangan. Perda yang bersifat mengatur setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah harus didaftarkan kepada Pemerintah untuk Perda Provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota.

#### 4. Review Perda oleh Depdagri

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pengawasan atas Perda baik untuk tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu pertama, pengawasan yang dilakukan setelah Perda disahkan, kedua pengawasan yang dilakukan sebelum Perda disahkan. Bentuk

pengawasan pertama disebut dengan pengawasan preventif, sedangkan bentuk kedua disebut pengawasan represif.

Tata cara pengawasan represif diatur dalam Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan. Tata cara yang diatur dalam dua peraturan tersebut sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah menyerahkan Perda kepada Pemerintah paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan;
- b. Pemerintah dapat membatalkan Perda apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usul Menteri Dalam Negeri paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak ditetapkan. Perda dinyatakan berlaku, apabila dalam jangka waktu ini pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden;
- d. Kepala Daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda paling lambat tujuh hari setelah keputusan pembatalan;
- e. DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda;
- f. Kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung apabila Propinsi/Kabupaten/Kota tidak menerima

pembatalan Perda. Pengajuan keberatan ini harus berdasarkan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan;

- g. Apabila Mahkamah Agung mengabulkan keberatan, maka putusannya menyatakan Peraturan Presiden batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sementara itu mekanisme pengawasan terhadap Perda yang mengatur tentang Retribusi dan Pajak Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selanjutnya, aturan tentang pengawasan Perda dalam undang-undang tersebut dijabarkan lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Walaupun pengaturan pada tingkat peraturan pemerintah dipisah, namun tata cara yang diatur untuk melakukan pengawasan atas Perda Retribusi Daerah atau Perda Pajak Daerah tetap sama.

Tata cara pengawasan untuk Perda yang terkait dengan Retribusi Daerah dan Pajak Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah daerah menyampaikan Perda tentang Pajak daerah atau Perda Retribusi daerah kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan;
- b. Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Perda apabila bertentangan dengan kepentingan

umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Tata cara pengawasan represif diatur dalam Pasal 185 sampai dengan Pasal 186 Udnang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan ini dilakukan secara berjenjang untuk Rancangan Perda 38 (Ranperda) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengawasan terhadap Ranperda Kabupaten/Kota tentang APBD dilakukan oleh Gubernur. Sedangkan pengawasan Ranperda Propinsi tentang APBD dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Tata cara pengawasan atas Ranperda Propinsi tentang APBD adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah menyampaikan Ranperda Propinsi dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi;
- b. Menteri Dalam Negeri menyerahkan hasil evaluasi kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterima rancangan peraturan;
- c. Gubernur menetapkan Ranperda dan Rancangan Peraturan Gubernur apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan paraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. Gubernur dan DPRD melakukan penyempurnaan apabila hasil evaluasi menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Penyempurnaan dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima;

- e. Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Pergub dan menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya, apabila Gubernur dan DPRD tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan Gubernur tetap menetapkan Ranperda tentang APBD dan Pergub tentang Penjabaran APBD.

Sedangkan tatacara pengawasan atas Ranperda Kabupaten/Kota tentang APBD adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Daerah menyampaikan Ranperda Kabupaten/Kota dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi;
- b. Gubernur menyerahkan hasil evaluasi kepada Gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterima rancangan peraturan;
- c. Bupati/Walikota menetapkan Ranperda dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota apabila hasil evaluasi menyatakan sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- d. Bupati/Walikota dan DPRD melakukan penyempurnaan apabila hasil evaluasi menyatakan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Penyempurnaan dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak hasil evaluasi diterima;

- e. Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dan menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya, apabila Bupati/Walikota dan DPRD tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan Bupati/Walikota tetap menetapkan Ranperda tentang APBD dan Pergub tentang Penjabaran APBD;
- f. Gubernur menyampaikan hasil evaluasi Ranperda Kabupaten/Kota tentang APBD dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

