

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Di dalam Pasal 68 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa Badan Layanan Umum dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kekayaan Badan Layanan Umum merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan Badan Layanan Umum yang bersangkutan.

Di dalam Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juga disebutkan lebih lanjut bahwa Pendapatan yang diperoleh Badan Layanan Umum sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan Pendapatan Negara/Daerah. Kemudian pada ayat (6) disebutkan lebih lanjut bahwa pendapatan Badan Layanan Umum dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja Badan Layanan Umum yang bersangkutan.

Jenis pendapatan yang dari BLU merupakan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) hal tersebut dikarenakan pendapatan yang dihasilkan bukan merupakan penerimaan dari sektor perpajakan namun berasal dari kegiatan pelayanan yang dilakukan. Di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak disebutkan bahwa Kelompok Penerimaan Negara Bukan Pajak meliputi:

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana Pemerintah;
- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah;
- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak Pemerintah; dan
- g. penerimaan lainnya yang diatur dalam Undang-undang tersendiri;

Pemberlakuan otonomi daerah memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menerapkan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD). Ketentuan yang digunakan sebagai dasar pembentukan BLUD adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2005 tentang Badan Layanan Umum.

Sebelum suatu instansi Pemerintah Daerah ditetapkan menjadi Badan Layanan Umum Daerah beban biaya dalam bentuk tarif dalam pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah daerah biasanya ditetapkan dalam bentuk retribusi daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disebutkan bahwa jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Tarif retribusi dimaksud kemudian

ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah.<sup>1</sup> Namun pelayanan terhadap masyarakat hanya dapat dilakukan sebatas besarnya anggaran belanja yang disediakan untuk instansi tersebut karena pengelolaan keuangannya masih menggunakan pola pengelolaan keuangan daerah secara umum.

Dalam Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara disebutkan bahwa setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia. Tujuannya dari asas ini bertujuan untuk tertib pengelolaan keuangan daerah artinya keuangan daerah harus dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>2</sup>

Asas tersebut sangat membatasi gerak pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan umum bagi masyarakat. Ketika suatu rumah sakit umum daerah akan membelanjakan anggarannya untuk memenuhi kebutuhan medisnya harus menyesuaikan dengan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), misalnya jika di dalam RKA pada bulan februari hanya dianggarkan dana sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) padahal kebutuhannya pada bulan tersebut mencapai Rp20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah) maka instansi tersebut hanya dapat membelanjakan sebagaimana yang tercantum dalam RKA. Dengan

---

1 Lihat Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

2 Lihat Pasal 4 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

demikian sistem pengelolaan BLUD sangat diperlukan untuk mengatasi hal tersebut.

Mengubah Satuan Kerja Perangkat Daerah menjadi BLUD diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga memberikan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut juga menjadi keinginan dari Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk meningkatkan pelayanan di masyarakat diperlukan pengaturan yang fleksibel dalam pengelolaan keuangan berdasarkan pada prinsip ekonomi, produktifitas dan penerapan praktek bisnis yang sehat dengan penerapan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum.<sup>3</sup>Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemda DIY) kemudian menetapkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) sebenarnya merupakan SKPD Pemda DIY yang melakukan pola pengelolaan keuangan yang khusus.<sup>4</sup>SKPD Pemda DIY yang menerapkan PPK-BLUD dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/ jasa layanan

---

3 Lihat konsideran menimbang huruf a Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

4 Dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta disebutkan bahwa pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya.

yang diberikan. Tarif layanan ditetapkan dengan Keputusan Gubernur dan disampaikan kepada Pimpinan DPRD.<sup>5</sup>

Penetapan tarif layanan dengan Keputusan Gubernur sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak sesuai dengan penetapan tarif layanan Badan Layanan Umum Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut diatur bahwa Badan Layanan Umum Daerah dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang dan/atau jasa layanan yang diberikan oleh badan tersebut. Tarif yang merupakan imbalan atas jasa layanan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dan disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>6</sup>

Pertentangan ini jelas melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 5 huruf c disebutkan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan.<sup>7</sup> Kemudian dalam

---

5 Lihat Pasal 30 ayat (1) dan (4) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah di Lingkungan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

6 Lihat Pasal 57 ayat (1) dan Pasal 58 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah.

7 Dalam penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 7 disebutkan secara tegas bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang jenjang/tingkatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang jenjang/tingkatnya lebih tinggi.<sup>8</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, pertentangan substansi materi antara Peraturan Kepala Daerah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri dapat menyebabkan Peraturan Kepala Daerah tersebut dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam Pasal 90 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa hasil klarifikasi<sup>9</sup> Peraturan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi bahan untuk pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan hal tersebut penulis menganggap penelitian ini penting untuk dilakukan karena penetapan tarif layanan pada badan layanan umum daerah jangan sampai merugikan kepentingan umum.

---

harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

8 Lihat penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

9 Berdasarkan Pasal 1 angka 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa pengkajian dan penilaian terhadap Perda, Perkada dan Peraturan DPRD untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, kesesuaian, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana mekanisme pengelolaan BLUD di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana legalitas penetapan tarif layanan pada badan layanan umum daerah menggunakan Keputusan Kepala Daerah jika ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui kesesuaian produk hukum daerah terkait penetapan tarif layanan badan layanan umum daerah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **D. Teori**

### **1. Teori Jenjang Norma Hukum (*Stufentheorie*)**

Teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dikemukakan oleh Hans Kelsen. Menurut teori ini, peraturan-peraturan hukum positif disusun secara pyramidal (bertingkat-tingkat).<sup>10</sup> Dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada suatu 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*).<sup>11</sup>

---

10 C.S.T. Kansil, Pengantar Ilmu Hukum, Balai Pustaka, Jakarta 2002, hlm 146

11 Maria Farida Indarti, Ilmu Perundang-undangan, Kanisius, Yogyakarta 2007, hlm 41

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi cantelan/gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.<sup>12</sup> Norma dasar tersebut merupakan dasar segala kekuasaan dan merupakan legalitas hukum positif.<sup>13</sup>

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl. Menurutny suatu norma hukum itu ke atas bersumber dan berdasar pada norma diatasnya, tetapi ke bawah juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relative. Oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya. Apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada dibawahnya akan tercabut dan terhapus pula.<sup>14</sup>

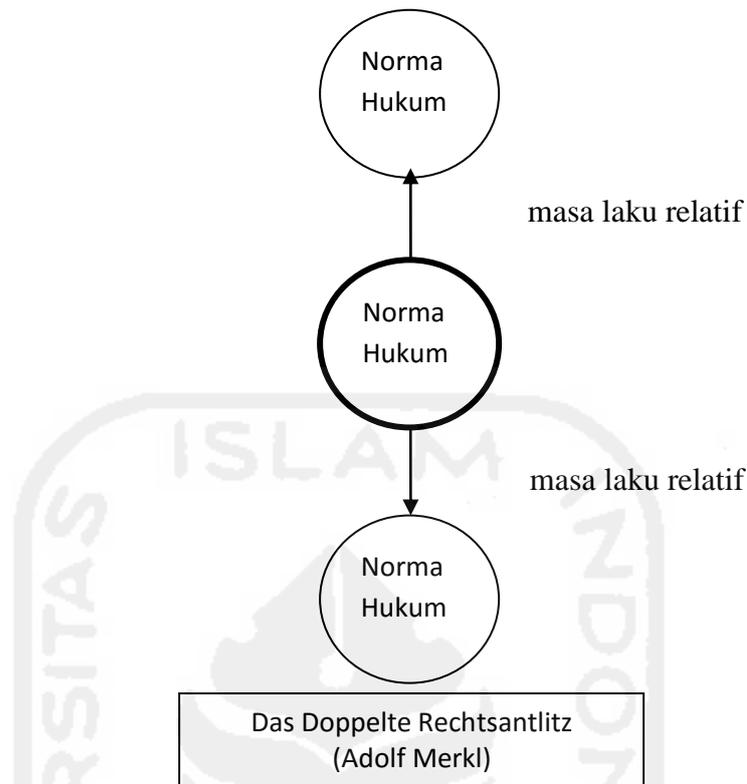
Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya, sehingga apabila norma dasar tersebut berubah akan menjadilah sistem norma yang berada dibawahnya. Hal ini terlihat dalam teori Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum harus selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*) sebagaimana tergambar dalam diagram dibawah ini.

---

12 Ibid, hlm 41

13 C.S.T. Kansil, Op. Cit, hlm 146

14 Maria Farida, Op. Cit. hlm 42



Berdasarkan teori jenjang norma hukum, tidak ada pemisahan antara hukum publik dan hukum privat. Menurut Hans Kelsen satu sistem hukum adalah satu proses terus menerus yang mengubah kaidah-kaidah yang pada permulaan adalah umum dan abstrak ke kaidah-kaidah yang individual dan konkrit. Untuk pementasan lebih mendalam kaidah yang ada di satu tingkatan maka diadakan badan-badan pembuatan hukum sesuai dengan hierarkinya. Badan tersebut mendapat kekuasaan untuk membentuk hukum dari badan yang ada di tingkatan yang lebih atas, sedang badan itu sendiri mendelegasi kekuasaannya untuk membentuk hukum kepada badan-badan yang ada dibawahnya. Satu delegasi kekuasaan untuk membentuk hukum terus menerus dari atas ke bawah.<sup>15</sup>

---

15 C.S.T. Kansil, Op. Cit. hlm 148 – 149

Benjamin Akzin mengemukakan pendapat terkait struktur norma dan struktur lembaga bahwa ada perbedaan struktur norma hukum publik dan norma hukum privat. Pembentukan norma hukum publik berbeda dengan pembentukan norma hukum privat. Jika dilihat dari struktur norma maka norma hukum publik berada diatas hukum privat. Jika dilihat dari struktur lembaga maka lembaga-lembaga Negara terletak diatas masyarakat.<sup>16</sup>

Hans Nawiasky mengembangkan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara.<sup>17</sup> Selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma dari suatu Negara juga berkelompok yaitu:<sup>18</sup>

- a. Norma fundamental Negara (*staatfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-Undang formal (*formell gesetz*);
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*);

Norma fundamental Negara (*staatfundamentalnorm*) adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi dan undang-undang dasar dari suatu Negara. Posisi hukum dari suatu norma fundamental Negara ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu Negara.<sup>19</sup> Norma fundamental Negara ini tidak dapat

---

16 Maria Farida, Op. Cit., hlm 43.

17 Ibid, hlm 44.

18 Jimmly Asshiddiqie, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Konstitusi Press, Jakarta 2006, hlm 170.

19 Ibid, hlm 170.

ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga perlu diterima sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi.<sup>20</sup>

Menurut Maria Farida ada persamaan dan perbedaan antara teori jenjang norma Hans Kelsen dengan teori jenjang norma Hans Nawiasky. Persamaannya yaitu keduanya menyebutkan bahwa norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang ada 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-supposed*” dan aksiomatis. Perbedaannya yaitu 1) Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma itu sedangkan Hans Nawiasky membagi norma-norma itu ke dalam empat kelompok berlainan; 2) Teori Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma (termasuk norma hukum Negara), sedangkan Hans Nawiasky membahas teori jenjang norma secara lebih khusus yaitu dihubungkan dengan suatu Negara; 3) Teori Hans Nawiasky menyebut norma dasar Negara tidak dengan *staatsgrundnorm* melainkan dengan istilah *staatsfundamentalnorm*.<sup>21</sup>

Menurut Hans Nawiasky, *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.<sup>22</sup>

Hamid S. Attaimimi menunjukkan hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawiasky, struktur adalah:

1. *Staatfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang tubuh UUD 1945, Tap MPR dan konvensi ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung dan autonome satzung*: secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

---

20 Maria Farida, Op. Cit., hlm 47

21 Ibid, hlm 47

22 Jimmly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm 170

Hubungan antarastatfundamentalnorm dengan Pancasila (Pembukaan UUD 1945) dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pada angka III.<sup>23</sup> Dalam penjelasan tersebut disebutkan bahwa:<sup>24</sup>

undang-undang dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dalam pasal-pasal nya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar Negara, baik hukum tertulis (Undang-Undang Dasar) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran ini di dalam pasal-pasal nya.

Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.<sup>25</sup>

Kelompok norma berdasarkan pendapat Hans Nawiasky yang kedua adalah *Staatsgrundgesetz*. Menurut beliau suatu aturan dasar Negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen Negara atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen Negara yang tersebar-sebar. Di dalamnya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan Negara dipuncak pemerintahan dan selain itu mengatur pula hubungan antara lembaga Negara dan hubungan antara Negara dengan masyarakat.<sup>26</sup>

---

23 Maria Farida, Op. Cit., hlm 58

24 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2011.

25 Jimmly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm 170.

26 Maria Farida, Op. Cit., hlm 46 – 47.

Dalam penjelasan UUD 1945 pada angka IV disebutkan bahwa undang-undang dasar bersifat singkat dan supel, maka telah cukup jikalau undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan social. Terutama bagi Negara baru dan Negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah dan mencabut.<sup>27</sup>

Berdasarkan penjelasan UUD 1945 tersebut aturan dasar merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yang dapat mengikat secara langsung terhadap semua orang.<sup>28</sup>

Kelompok norma yang berikutnya adalah *formell gesetz* atau secara harfiah diterjemahkan undang-undang formal. Norma hukum dalam undang-undang merupakan norma yang konkret dan terperinci. Norma hukum ini tidak hanya bersifat tunggal tetapi dapat juga norma hukum yang berpasangan sehingga terdapat norma sekunder disamping norma hukum primernya dengan demikian norma dalam suatu undang-undang dapat dicantumkan norma yang bersifat sanksi baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.<sup>29</sup>

Undang-Undang (*formell gesetz*) berbeda dengan peraturan lainnya karena undang-undang merupakan norma yang dibentuk oleh lembaga legislative dan eksekutif. Peraturan perundang-undangan lainnya tidak dapat disebut undang-undang karena tidak dibentuk oleh lembaga legislative dan lembaga eksekutif.

---

27 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2011.

28 Maria Farida, Op. Cit., hlm 50

29 Ibid, hlm 52

Kelompok norma hukum terakhir yaitu *Verordnung dan autonome satzung* atau peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>30</sup>

## **2. Batasan dan Landasan Peraturan Perundang-undangan.**

### **a. Batasan Peraturan Perundang-undangan**

Pemakaian istilah “perundangan” asal katanya adalah “undang” dengan dibubuhi awalan per- dan akhiran –an. Kata “undang” berkonotasi lain dari kata “undang-undang” yang dimaksud dalam konteks penggunaan istilah ini adalah yang berkaitan dengan “undang-undang” bukan kata “undang yang mempunyai konotasi lain.<sup>31</sup> Dalam literatur Belanda dikenal istilah “wet” yang memiliki dua arti yaitu “wet in formele zin” dan “wet in materiele zin” yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.<sup>32</sup>

Beberapa ahli hukum memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan. Menurut P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland* mengartikan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>33</sup>

---

30 Ibid, hlm 55

31 Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusamedia, Bandung 2011, hlm 4

32 Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung 1998, hlm 17.

33 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co. Jakarta 1992, hlm 3

Bagir Manan dan Kuntana Magnar mengartikan peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislative sesuai dengan tata cara yang berlaku.<sup>34</sup>

Hamid S. Attamimi memberikan batasan pengertian peraturan perundang-undangan yaitu peraturan negara di tingkat pusat dan tingkat daerah yang dibentuk berdasar kewenangan perundang-undangan. Pada bagian lain beliau memberikan batasan pengertian 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.<sup>35</sup>

#### **b. Landasan Peraturan Perundang-undangan.**

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 landasan filosofis. Pentingnya ketiga landasan tersebut agar undang-undang 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.<sup>36</sup>

Landasan filosofis berupa filsafat atau pandangan hidup suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Filsafat hidup bangsa harus

---

34 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung 1987, hlm 13

35 Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.* hlm 19

36 *Ibid.* hlm 14

menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut, oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk harus mencerminkan hal tersebut. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa.<sup>37</sup>

Landasan sosiologis yaitu apabila suatu ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan perundang-undangan dibuat untuk ditaati oleh masyarakat.<sup>38</sup> Ketentuan yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat, walaupun demikian tidak berarti bahwa apa yang ada pada suatu masyarakat akan menjadi nilai kehidupan selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*).<sup>39</sup>

Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan. Landasan yuridis ini dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian pertama, landasan yuridis formal berisi mengenai organ/badan yang berwenang membentuk suatu peraturan serta bagaimana proses serta prosedur penetapan dari suatu peraturan. Kedua, landasan yuridis material menunjuk kepada materi muatan yang harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Isi atau substansi suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan wadahnya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi.<sup>40</sup>

---

37 Ibid. hlm 43

38 Ibid. hlm 43 – 44

39 Bagir Manan. Op. Cit. hlm 15

40 Rosjidi Ranggawidjaja. Op. Cit. hlm 44 – 45

Jimmy Asshiddiqie menambahkan lagi 2 (dua) landasan yang harus ada yaitu landasan politis<sup>41</sup> dan landasan administrative. Landasan politis maksudnya bahwa dalam konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik yang melandasi pembentukan undang-undang. Kemudian landasan administratif bahwa semua landasan pembentukan peraturan perundang-undangan dicantumkan pada bagian pengantar, perumusannya dibagi menjadi tiga kelompok yaitu “Konsideran Menimbang”, “Konsideran Mengingat” dan “Konsideran Memerhatikan”. Kelompok pertama dan kedua dianggap sebagai sesuatu yang mutlak sedangkan kelompok ketiga bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.<sup>42</sup>

### **3. Asas Legaslitas dan Kewenangan Pemerintahan.**

#### **a. Asas Legalitas.**

Asas legalitas merupakan dasar dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.<sup>43</sup> Asas legalitas (*wetmatigheid van het bestuur*) merupakan asas yang selalu dijunjung oleh setiap negara hukum. Tindakan pemerintah meletakkan suatu kewajiban

---

41 Menurut Solly Lubis, landasan politis merupakan garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara. Beliau mencontohkan bahwa garis politik dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) memberikan pengarahan dalam pembuatan undang-undang. Lihat Solly Lubis, Landasan dan Teknis Perundang-undangan, Liberty, Yogyakarta 1981 hlm 8 – 9.

42 Jimmy Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Rajawali Press, Jakarta 2011, hlm 118 – 120.

43 Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta 2003, hlm 70.

kepada rakyatnya hanya dapat dilakukan apabila memperoleh persetujuan dari wakil-wakilnya di parlemen.<sup>44</sup>

Di negara-negara barat dikenal istilah ”*no taxation without representation*” yang mana merupakan usaha melawan hak raja-raja yang memungut pajak dari rakyat tanpa adanya badan perwakilan.<sup>45</sup> Asas legalitas juga dikenal dalam hukum pidana yang berbunyi “*nullum delictum sine praevia lege poenali*” (tidak ada hukuman tanpa undang-undang), dalam hukum administrasi negara juga dikenal istilah “*het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*” (asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang).<sup>46</sup>

Menurut Indroharto dalam pelaksanaannya asas legalitas diarahkan pada berlakunya kesamaan perlakuan, maksudnya setiap orang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam undang-undang, berhak dan berkewajiban seperti yang ditentukan dalam undang-undang. Berlakunya kepastian hukum, tindakan hukum pemerintah hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang. Tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah itu diperkirakan terlebih dengan melihat kepada peraturan yang berlaku.<sup>47</sup>

Menurut Bagir Manan, terdapat permasalahan yang dihadapi hukum tertulis dalam penerapan asas legalitas, pertama, hukum sebagai bagian dari kehidupan masyarakat mencakup semua aspek kehidupan yang sangat luas dan kompleks

---

44 S.F. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, UII Press, Yogyakarta 2011, hlm 137 – 138.

45 Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2000, hlm 83.

46 Ridwan HR. Op. Cit., hlm 66

47 Indroharto, Op. Cit. hlm 83 – 84.

sehingga tidak mungkin seluruhnya dijemakan dalam peraturan perundang-undangan. Kedua, peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis sifatnya statis sehingga tidak dapat dengan cepat mengikuti gerak pertumbuhan, perkembangan dan perubahan masyarakat yang harus diembannya.<sup>48</sup>

#### **b. Kewenangan Pemerintahan.**

Wewenang pemerintahan diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif sehingga dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang.<sup>49</sup>

Terdapat tiga cara memperoleh kewenangan pemerintahan yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu kewenangan pemerintahan baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan wewenang atribusi pemerintahan dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>50</sup>

1. Yang berkedudukan sebagai original legislator, ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentukan konstitusi dan DPR bersama-sama Pemerintah sebagai pihak yang melahirkan suatu undang-undang,

---

48 Ridwan HR. Op. Cit. hlm 69.

49 Ridwan HR, Hukum Administrasi di Daerah, UII Press, Yogyakarta 2009. Hlm 66 – 67.

50 Indroharto, Op Cit. hlm 91

ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan peraturan daerah;

2. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh suatu badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi kewenangan.<sup>51</sup> Sedangkan mandat terjadi apabila kewenangan dijalankan oleh pihak lain atas namanya.<sup>52</sup>

Ada perbedaan antara delegasi dan mandat sebagai berikut.<sup>53</sup>

Perbedaan antara delegasi dan mandat	
Delegasi	Mandat
1. Pelimpahan wewenang	1. Perintah untuk melaksanakan
2. Kewenangan tidak dapat dijalankan secara incidental oleh organ yang memiliki wewenang asli	2. Kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandataris
3. Terjadi peralihan tanggung jawab	3. Tidak terjadi peralihan tanggung jawab

51 Ibid.

52 Menurut Philipus M. Hadjon mandat diartikan dalam hal pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa misalnya menteri, untuk mengambil keputusan-keputusan tertentu dan atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu. Namun secara hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang. Lihat Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia, Gadjahmada University Press, Yogyakarta 1993, hlm 131,

53 Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Op. Cit., hlm 77 – 78.

4. Harus berdasarkan undang-undang	4. Tidak harus berdasarkan undang-undang
5. Harus tertulis	5. Dapat tertulis, dapat pula secara lisan

Menurut Philipus M. Hadjon membuat perbedaan antara delegasi dan mandat, yaitu sebagai berikut:

	Mandat	Delegasi
a. Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan: hal biasa kecuali dilarang tegas.	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan.
b. Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada delegatatis
c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dan berpegang pada asas " <i>contraries actus</i> "

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grundwet* (undang-undang dasar) atau *wet* (undang-undang) kepada suatu lembaga Negara/pemerintahan, contohnya Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan kepada presiden untuk

membentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang jika terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>54</sup>

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 pelimpahan yang dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Kewenangan delegasi tidak diberikan melainkan diwakilkan dan bersifat sementara sehingga dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada, contoh Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa untuk melaksanakan peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan/atau keputusan kepala daerah.<sup>55</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Objek dari penelitian ini adalah Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terkait penetapan tarif layanan badan layanan umum daerah.

### **2. Sumber Data**

Sumber data penelitian ini terdiri dari:

- a. Sumber data primer, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, serta Peraturan Gubernur.

---

54 Maria Farida Indarti, Op. Cit., hlm 55

55 Ibid, hlm 56

b. Sumber data sekunder, yaitu hasil wawancara Kepala Sub Bagian Peraturan Gubernur Biro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara Kepala Sub Bagian Peraturan Gubernur Biro Hukum Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Teknik pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka dengan cara menginventarisasi sekunder dan tersier yang diperlukan kemudian dari bahan tersebut dilakukan identifikasi dan dikaji untuk digunakan sebagai bahan analisis.

### 4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan menggunakan *Yuridis Normatif* yaitu menganalisis permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum atau berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 5. Analisis Data

Data yang diperoleh diklasifikasikan secara sistematis dan logis kemudian dilakukan analisis secara deskriptif analisis.

## **F. Sistematika Penulisan**

1. Bab I Pendahuluan. Penulis menguraikan tema pokok permasalahan dan mendeskripsikan bagaimana legalitas penetapan tarif layanan pada badan layanan umum daerah dengan Keputusan Kepala Daerah jika ditinjau dari teori stufenbau recht. Bab ini juga menjelaskan Tujuan dari penelitian dan metode apa yang digunakan dalam penelitian.

2. Bab II Tinjauan Pustaka merupakan bab dimana penulis mengemukakan teori-teori yang berkaitan dengan negara hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan, hierarki norma berdasarkan stufenbau recht, dan hierarki norma berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Bab III Pembahasan berisi tentang penyajian terhadap legalitas penetapan tarif layanan pada badan layanan umum daerah dengan Keputusan Kepala Daerah jika ditinjau dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Bab IV Penutup berisi tentang kesimpulan dan saran terhadap hasil penelitian.

