

PROBLEMATIKA PENGATURAN RPJMD DALAM PERSPEKTIF ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Abstrak

Rencana Pembangunan Jangka Panjang, Daerah (RPJPD) , rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJPD memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional., RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif., dan RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pernerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Perlobematik dalam pengaturannya karena dalam Pasal 13 (2) menentukan, bahwa RPJPD ditetapkan dengan Peraturan Daerah. sementara itu Pasal 19 (3) menentukan, bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

Keywords: Problematika, Pengaturan RPJMD, Ilmu Perundang-Undangan

A. PENDAHULUAN

Istilah pemerintahan memiliki dua arti yaitu fungsi pemerintahan atau kegiatan memerintah dan organisasi pemerintahan atau kumpulan jabatan pemerintahan (complex van bestuursorgan) Sebagai organisasi, pemerintahan memeiliki tujuan yang hendak dicapai, yang tidak berbeda dengan oragnisasi pada umumnya terutama dalam hal kegiatan yang akan diimplementasikan dalam bentuk rencana-rencana¹

Sebelum perubahan UUD 1945 dalam praktik rencana tersebut garis besarnya dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan ditetapkan oleh MPR. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.. Tetapi semenjak

¹ Ridwan AR, Hukum Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 2006, hal 193-194

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan nasional.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun pembangunan antardaerah.

Berdasarkan pertimbangan di atas, perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Adapun undang-undang tersebut adalah UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Salah satu substansinya adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

Dalam undang-undang tersebut dibedakan rencana pembangunan jangka panjang, daerah (RPJPD), rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD). RPJPD memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional., RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif., dan RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pernerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat² Selanjutnya Pasal 13 (2) menentukan, bahwa RPJPD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.³, sementara itu Pasal 19 (3) menentukan, bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.⁴

² Periksa Pasal 5 UU No 25 Tahun 2005

³Periksa Pasal 13 ayat (2) UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

⁴Periksa Pasal 19 ayat (3) UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Dari uraian di atas terdapat perbedaan pengaturan terhadap rencana yang sama yakni RPJMD UU No 25 Tahun 2004 diatur dengan Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur, Bupati atau Walikota)., sementara itu UU No 32 diatur dengan Peraturan Daerah. Akibat ada dua jenis peraturan perundangan yang mengaturnya dalam praktik ada daerah yang mengacu kepada UU No 25 Tahun 2004 dengan mengatur dalam Peraturan Kepala Daerah, tetapi dipersoalkan oleh DPRDnya, karena RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah Pemerintahan yang akan dituangkan setiap tahunnya ke dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang seyogianya diketahui oleh DPRD, tapi ada pula daerah yang mengacu kepada UU No 32 Tahun 2004 yang dituangkan ke dalam Perda, tapi prolematikanya dikhawatir pembahasan lama di DPRD, sehingga batas waktu tiga bulan setelah kepala daerah dilantik.

B. Rumusan Masalah

1. Apa perbedaan antara Peraturan Kepala daerah dan Peraturan Daerah
2. dimana sebenarnya yang paling tepat pengaturan RPJMD dalam Peraturan Kepala Daerah atau dalam Peraturan Daerah

C. Pembahasan

1. Perbedaan antara Peraturan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah Secara depinitif UU No 10 Tahun 2004 tentang P3 tidak merumuskan apa yang dimaksud dengan Peraturan Kepala Daerah, kecuali dalam Pasal 1 angka 11 UU No 32 Tahun 2004 "Peraturan kepala daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Walikota". Berbeda halnya dengan Peraturan Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala Daerah.⁵ Kemudian dalam Pasal 1 angka 10 UU No 32 Tahun 2004 dirumuskan pula sebagai berikut "Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Dari rumusan di atas secara arfiah hanya Peraturan Daerah yang dirumuskan sebagai peraturan perundang-undangan, sekaligus menyebutkan pejabat yang membentuknya, sedangkan Peraturan Kepala Daerah dirumuskan lebih menekankan pada pejabat. Dengan rumusan yang demikian apakah Peraturan Kepala daerah termasuk Peraturan Perundang-undangan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat diperhatikan rumusan Pasal 1 angka 2 "Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Apabila dihubungkan dengan rumusan pasal 1 angka 1 dapat

⁵ Periksa Pasal 1 angka 7 UU No 10 Tahun 2004

disimpulkan , bahwa Peraturan Kepala daerah termasuk Peraturan Perundang-Undangan. Meskipun termasuk ke dalam pengertian Peraturan Perundang-undangan, tetapi statusnya berbeda dengan Peraturan Daerah. Perbedaan ini dapat diperhatikan Pasal 7 UU No 10 tahun 2004 tentang P3

Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Perda sebagaimana dimaksud di atas meliputi:

- a. Perda Provinsi dibuat oleh DPR Daerah Provinsi bersama Gubernur;
- b. Perda Kabupaten/Kota dibuat oleh DPR Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dengan itu, dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Dari Pasal 7 ayat (1) UU No 10 Tahun 2004 di atas terlihat tidak ditemukan Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Kepala Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan baru ditemukan dalam Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004 “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apa saja peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan dalam penjelasannya sebagai berikut”. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota Kepala Desa atau yang setingkat.”⁶

Dari penjelasan di atas, apabila disusun , bukan berdasarkan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

⁶ Perikas penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004

1. Peraturan MPR
2. Peraturan DPR
3. Peraturan DPD
4. Peraturan Mahkamah Agung
5. Peraturan Mahkamah Konstitusi
6. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan
7. Peraturan Bank Indonesia
8. Peraturan Menteri
9. Peraturan Kepala Badan
10. Peraturan Lembaga atau Komisi yang dibentuk oleh undang
11. Peraturan DPRD Provinsi
12. Peraturan Gubernur
13. Peraturan DPRD Kabupaten/Kota
14. Peraturan Bupati/Walikota
15. Peraturan Kepala Desa / yang setingkat

Sehubungan adanya frase Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Yudhi Setiawan dan I Gusti Ngurah Wairoca, mengemukakan sebagai berikut⁷ Persoalan yang perlu dijawab adalah apakah yang dimaksud dengan kata “diakui”? Apakah arti peraturan perundang-undangan itu termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1), dengan kata lain kedudukannya sama. Atau diakui artinya diterima sebagai peraturan perundang-undangan tetapi status tidak sama UUP3 sama sekali tidak memberikan penjelasan terhadap kata diakui keberadaannya tersebut.

Untuk menjawab masalah ini penulis mendekati dari teori yang dikemukakan oleh Utrecht, tentang sahnya suatu tindak pemerintah. Sah diartikan sebagai dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum. Dan sah itu tidak mengatakan tentang isi atau kekurangan dalam sesuatu perbuatan pemerintah, melainkan hanya berarti diterima sebagai suatu yang berlaku pasti atau dengan kata lain diterima sebagai bagian dari ketertiban hukum umum. Dari pengertian sah yang diberikan Utrecht tersebut, menurut hemat penulis bermakna sama dengan kata “diakui keberadaannya” tanpa mempersoalkan apakah mempunyai kekuatan hukum (rechskracht). Pertanyaan yang harus dijawab kemudian adalah apakah peraturan perundang-undangan lain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (4) tersebut kedudukannya sama dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1)? Karena UUP3 tidak memberikan penjelasan tentang hal ini, maka ditarik kesimpulan bahwa peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undangan lain berdasarkan Pasal 7 ayat (4) tidak sama kedudukannya dengan peraturan perundang-

⁷ Yudhi Setiawan dan I Gusti Ngurah Wairoca, *Analisis Hukum UU No 10 Tahun 2004*

undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) . Jadi disimpulkan bahwa kata “diakui keberadaannya” berarti diterima sebagai peraturan perundang-undangan tetapi kedudukannya berbeda dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan atas Pasal 7 ayat (1)

Setelah diketahui perbedaan dan status Peraturan Kepala daerah selanjut apa materi mayatnya dari Peraturan Kepala Daerah Daerah. Materi muatannya Peraturan Kepala Daerah Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tidak menentukannya, sedangkan Peraturan Daerah ditentukan dalam Pasal 12 “Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan, dan rnenampung kondisi khusus Daerah serta penjabaran Lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang Lebih tinggi.. Seterusnya dalam Pasal 136 ditentukan sebagai berikut: (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan., dan Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sedangkan Peraturan Kepala Daerah menurut Pasal 146 sebagai berikut:

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

Sudah menjadi kalimat sakti , bahwa setiap pembentukan daerah otonom dilatarbelakangi dari tujuan untuk memacu perkembangan dan kemajuan pada umumnya dan guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu kepada daerah otonom baik yang lama maupun baru dibentuk diserahkan urusan pemerintahan. Pelaksanaan semua urusan pemerintah berujung dengan kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan utama dari pembentukan daerah otonom tersebut. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Untuk mencapai tujuan tersebut organisasi pemerintahan daerah menyusun perencanaan. Perencanaan merupakan fungsi organik pertama dari administrasi dan manajemen. Alasannya ialah bahwa tanpa

adanya rencana, maka tidak ada dasar untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam rangka pencapaian tujuan⁸

Untuk menjawab perbedaan tersebut dapat kita gunakan prinsip Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*). Artinya apabila terjadi pertentangan antara Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus dengan Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang sederajat tingkatannya, maka yang diberlakukan adalah Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus. Dari prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaturan RPJMD cukup dengan Peraturan Kepala daerah.

Prinsip ini sejalan dengan pikiran Mien Usihen “Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*)⁹

Lebih lanjut dikemukakan “ pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat generalis priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bidang hukum yang mengatursumberdaya alam, misalnya tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan¹⁰. Pertanyaannya apakah UU No 25 Tahun 2005 dikategorikan UU khusus ?

Sampai di sini seolah tidak problemtikanya, tetapi apabila dihubungkan dengan UU No 32 Tahun 2004 tegas menentukan, bahwa RPJMD ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah, sesuai dengan prinsip peraturan perundang-undangan, bahwa Peraturan perundang-undangan baru mengesampingkan Peraturan perundang-undangan lama (*lex posteriori derogat lex priori*) Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan perundang-undangan yang sederajat, maka yang diberlakukan adalah Peraturan perundang-undangan yang terbaru. Apabila asas ini kita gunakan pengaturan RPJMD adalah dengan Peraturan Daerah. Meskipun dalam pratiknya prinsip ini ternyata tidak mudah diterapkan, karena banyak Peraturan perundang-undangan yang sederajat saling bertentangan materi muatannya namun malahan sering dilanggar oleh para pihak yang memiliki kepentingan¹¹

⁸ Ridwan AR.Op.Cit, hal 194

⁹Mien Usihen, Peraturan Menteri Menurut UU No 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, www Legalitas Org, diakses 2008

¹⁰ Ibid

¹¹Modul 1 Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan,,Departemen Dalam Negeri dan Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2007, hal 19

3. Jenis peraturan perundang-undangan yang paling tepat pengaturan RPJMD

Sehubungan adanya dua jenis peraturan perundang –undangan pengaturan RPJMD , timbul pertanyaan , mana yang paling tepat ?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut harus kita perhatikan UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan. Menurut Pasal 1 angka 2 “Peraturan Perundang-undangan adalah Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Selanjutnya ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- f. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- g. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- h. Peraturan Pemerintah;
- i. Peraturan Presiden;
- j. Peraturan Daerah.

Perda sebagaimana dimaksud di atas meliputi:

- d. Perda Provinsi dibuat oleh DPR Daerah Provinsi bersama Gubernur;
- e. Perda Kabupaten/Kota dibuat oleh DPR Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- f. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dengan itu, dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Dari Pasal 7 ayat (1) UU No 10 Tahun 2004 di atas terlihat tidak ditemukan Peraturan Kepala Daerah. Peraturan Kepala Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan baru ditemukan dalam Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004 “ Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Apa saja peraturan perundang-undangan tersebut dijelaskan dalam penjelasannya sebagai berikut”. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota Kepala Desa atau yang setingkat.”¹²

Dari penjelasan di atas, apabila disusun , bukan berdasarkan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan MPR
2. Peraturan DPR
3. Peraturan DPD
4. Peraturan Mahkamah Agung
5. Peraturan Mahkamah Konstitusi
6. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan
7. Peraturan Bank Indonesia
8. Peraturan Menteri
9. Peraturan Kepala Badan
10. Peraturan Lembaga atau Komisi yang dibentuk oleh undang
11. Peraturan DPRD Provinsi
12. Peraturan Gubernur
13. Peraturan DPRD Kabupaten/Kota
14. Peraturan Bupati/Walikota
15. Peraturan Kepala Desa / yang setingkat

Meskipun Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota termasuk jenis peraturan perundang-undangan, tapi bukanlah peraturan perundang-undangan yang hierarki sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) UU No 10 Tahun 2004 , tetapi termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan non hierarki dan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati atau Peraturan Walikota baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Timbul pertanyaan apa maksudnya Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ?

Sehubungan hal itu apabila dikaitkan dengan Pasal 19 (3) UU No 25 Tahun 2004 “menentukan, bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Ini berarti bahwa peraturan kepala daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat, meskipun . hierarki sangat jauh., sehingga makna suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma di atasnya, norma yang di atasnya berlaku , bersumber dan berdasarkan pada norma yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi ¹³ Pendelegasian tersebut dapat dianalogikan pendelgasian UU untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri . Pendelegasian berdasarkan kebiasaan yang dipengaruhi oleh UUDS

¹² Perikas penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004

¹³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan* , Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 47

1950¹⁴.

Meskipun pengaturan RPJMD mempunyai kekuatan hukum mengikat, dilihat dari aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah pengaturannya lebih tepat dengan peraturan daerah. Oleh karena dilihat dari struktur organisasi pemerintah pusat antara DPRD dan Presiden berbeda dengan pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kedua lembaga ini menurut penjelasan umum UU No 32 Tahun 2004, bahwa Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.¹⁵

Oleh karena penyampaian visi, misi dan program dihadapan DPRD sebagaimana yang ditentukan Pasal 55 ayat (4) PP No 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah "Hari pertama kampanye dilakukan dalam Rapat Paripurna DPRD dengan acara penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon secara berurutan dengan waktu yang sama tanpa dilakukan dialog." Ini bermakna dari awal DPRD sudah mengetahui visi, misi dan program calon Kepala Daerah, dari pengetahuan terhadap visi, misi dan program tersebut akan lebih mempermudah Kepala Daerah dan DPRD melakukan pembahasan terhadap Peraturan Daerah tentang RPJMD, sehingga waktu tiga bulan setelah dilantik waktu terpenuhi. Tepatnya pengaturan dengan perda didasarkan pertimbangan ketika RPJMD dijabarkan ke dalam RKPD dan dianggarkan ke dalam RAPBD, DPRD sudah mulai melakukan pengawasan terhadap janji kampanye hari pertama yang disampaikan dihadapan DPRD, sehingga rencana –rencana yang dituangkan dalam bentuk program dan kegiatan dapat diuji dengan RPJMD apa saja yang telah dilakukan dan apa yang belum apa masalah dan solusinya setiap tahun anggaran (tahapannya), tanpa itu RPJMD hanya berisikan tulisan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah, tanpa konsekuensi yang bermakna

¹⁴Ibid, hal 227

¹⁵ Periksa penjelasan Umum UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

untuk mencapai tujuan dari otonomi daerah. Di samping Peraturan Daerah adalah produk bersama antara DPRD dan Kepala Daerah, sehingga ada kewajiban hukum untuk melakukan pengawasan dalam implementasinya, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (4) PP No 16 Tahun 2010 “ Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan APBD., sedangkan Peraturan Kepala daerah tidak ada kewajiban hukum DPRD untuk melakukan pengawasannya. Pasal 293 ayat (1) huruf c UU No 27 tahun 2009 , Pasal 42 ayat (3) huruf 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;

Selain dari Tim kerja sosialisasi putusan MPR “menjelaskan tentang Lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , bahwa Peningkatan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD) berada di bawah presiden ¹⁶, sementara Presiden dan DPRD dengan kota terpisah , menyadari itu , bahwa Kepala daerah merupakan mitra , sehingga pengaturan RPJMD menurut UU No 25 Tahun 2004 cukup dengan Peraturan Kepala Daerah dikoreksi kembali oleh DPR bersama Pemerintah harus diatur dengan Peraturan Daerah , sebagaimana yang ditentukan Pasal 150 ayat (3) huruf e UU No 32 Tahun 2004 “RPJP daerah dan RPJMD ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.¹⁷ Oleh karena itu S. Bambang Setyadi berkesimpulan , bahwa peraturan daerah mengatur antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.¹⁸

Tidak berbeda jauh dengan yang dikemukakan Dasril Radjab sebagai berikut “Adapun jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota antara lain:

¹⁶ Periksa bahan sosialisasi putusan MPR, Sekretariat MPR Tahun 2005 , hal 5

¹⁷Periksa Pasal 150 ayat (3) huruf e UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸**S. Bambang Setyadi, Pembentukan Peraturan Daerah**, Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel “Kajian Terhadap Kebijakan-Kebijakan Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)” di Bank Indonesia tanggal 29 Maret 2007;

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD dan APBDP;
- e. Rencana Program Jangka Panjang Daerah;
- f. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- g. Perangkat Daerah;
- h. Pemerintahan Desa;
- i. Pengaturan umum lainnya¹⁹.

Berdasarkan penjelasan tersebut RPJMD lebih tepat diatur dengan Peraturan Daerah dengan pertimbangan

Daftar Pustaka

- Dasril Radjab, Pembentukan Peraturan Daerah , Berita Legislatif,
Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan, Penerbit Kanisius,
Yogyakarta, 2007.
- Mien Usihen , Peraturan Menteri Menurut UU No 10 tahun 2004 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, www Legalitas Org,
diakses 2008.
- Ridwan AR, Hukum Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 2006.,
Periksa bahan sosialisasi putusan MPR, Sekretariat MPR Tahun 2005 ,
Periksa Pasal 150 ayat (3) huruf e UU No 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah.
- S. Bambang Setyadi, Pembentukan Peraturan Daerah, Makalah disampaikan
dalam Diskusi Panel“Kajian Terhadap Kebijakan Kebijakan Yang
Perlu Dimuat Dalam Perda Dalam Rangka Mendorong
Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)”di
Bank Indonesia tanggal 29 Maret 2007.

¹⁹ Dasril Radjab, Pembentukan Peraturan Daerah , Berita Legislatif,