

**IMPLEMENTASI PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH
TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH KABUPATEN DELI SERDANG
TAHUN 2012**

SKRIPSI

OLEH

M I S N O

NPM : 09 851 0002

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

ABSTRAKSI

MISNO , Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Medan Area Medan, Maret 2013, Implementasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012 (Studi pada Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Deli Serdang).

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membahas mengenai Implementasi Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012. Permasalahan utama yang diangkat adalah Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012 terhadap pembangunan di Kabupaten Deli Serdang, hambatan serta solusi dalam pelaksanaan perda tersebut. Hal ini dilatar belakangi adanya kebijakan – kebijakan pemerintah Kabupaten Deli Serdang yang dibiayai oleh APBD yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Deli Serdang.

Mengenai Implementasi Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Deli Serdang tahun 2012, maka metode pendekatan yang digunakan adalah deskriptif analisis yaitu seluruh data yang diperoleh baik data primer yakni hasil wawancara dengan Sekretaris DPRD Kabupaten Deli Serdang, Kasubbag Anggaran Sekretariat DPRD Kabupaten Deli Serdang, Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Badan Anggaran DPRD Kabupaten Deli Serdang maupun data skunder dianalisis.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada, bahwa pelaksanaan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Deli Serdang tahun 2012 mengalami beberapa hambatan dalam pencapaian kinerja/program – program SKPD terkait yang klasifikasikan menjadi, yaitu: (1) faktor internal yakni: (a) kurangnya perencanaan yang matang dalam penyusunan program dan kegiatan APBD; (b) Sumber Daya Manusia; (c) Adanya komunikasi yang kadang – kadang tidak sejalan antara DPRD dan TAPD; (2) faktor eksternal, yakni : (a) sulit dan lambatnya untuk menentukan target PAD; (3) faktor administratif, yakni : (a) tidak adanya wewenang untuk memberi sanksi atau tindakan kepada pengelola PAD dan retribusi jika PAD dan Retribusi tidak tercapai target. Dan untuk mengatasi hambatan tersebut, upaya yang ditempuh Pemerintah Kabupaten Deli Serdang adalah : (1) Melakukan komunikasi antar DPRD dan Pemkab; (2) mengadakan pendekatan personal baik Dinas terkait dan pengelola PAD; (3) menggunakan tenaga ahli; (4) mengoptimalkan pegawai pada dinas terkait untuk meningkatkan PAD dari sumber potensi yang ada.

Menyikapi fakta – fakta diatas maka perlu kiranya DPRD dan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang melalui dinas terkait mengadakan pengutipan langsung retribusi dan PAD sesuai dengan tugasnya serta melakukan kunjungan ke masyarakat langsung guna menemukan ada tidaknya penyimpangan dan pengutipan retribusi dan PAD.

DAFTAR ISI

	halaman
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Pembatasan Masalah	8
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
E. Sistematika Penulisan	9
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Pengertian Peraturan Daerah	10
B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah	20
C. Pengertian dan Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	26
D. Prinsip-Prinsip Anggaran Daerah	28
BAB III. METODOLOGI PENELITIAN	30
A. Populasi dan Sampel	30
B. Metode Pengumpulan Data	30
C. Variabel dan Definisi Operasional	31
D. Metode Analisis Data	31
BAB IV. DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN	33
A. Gambaran Umum Kabupaten Deli Serdang	33
B. Gambaran Umum DPRD Kabupaten Deli Serdang.....	37
C. Tufoksi Sekretariat DPRD Kabupaten Deli Serdang	46



BAB V. HASIL DAN ANALISIS	64
A. Pelaksanaan Perda APBD Kab. Deli Serdang	64
B. Kendala, Upaya dan Saran Untuk Mengatasinya	68
BAB VI. PENUTUP	70
A. Kesimpulan	70
B. Saran	70

DAFTAR KEPUSTAKAAN

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu dampak dari orde reformasi yang menjadi perhatian utama sampai saat ini adalah menyangkut isu kebijakan otonomi daerah. Pemerintah melalui kebijakan “Desentralisasi” (politik, hukum, dan fiskal) dengan dikeluarkannya Undang - Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan telah dicabut dengan Undang - Undang No. 32 tahun 2004 juncto Undang Undang No. 12 Tahun 2008. Lahirnya kedua Undang - undang tersebut telah membawa perubahan signifikan dalam beberapa aspek seperti politik, pembentukan daerah dan kawasan khusus, pengelolaan keuangan daerah, pemanfaatan sumber sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal terhadap hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Proses pelaksanaan otonomi daerah yang sudah berjalan sejak Januari 2001 dalam kenyataannya belum berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Adanya interpretasi yang berbeda antara pusat dan daerah merupakan salah satu faktor yang menyebabkan pelaksanaan aturan pemerintahan tidak sinkron. Selain juga adanya tumpang tindih antara peraturan perundangan yang ada di daerah dengan pusat, hal tersebut bisa berupa peraturan perundangan yang sama ataupun peraturan perundangan yang berlawanan antara aturan yang berada di bawah dengan aturan yang ada di atasnya (secara hierarki). Pembentukan undang-undang merupakan salah satu unsur penting di samping unsur-unsur lainnya dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional.

Perubahan system penganggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) yang mengutamakan partisipasi masyarakat, memberikan peran penting DPRD sebagai wakil rakyat dalam proses penyusunannya, sesuai dengan Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Implementasi hak rakyat dalam APBD dapat diwujudkan dalam keterlibatan masyarakat secara partisipatif dalam proses perencanaan dan penganggaran. Masyarakat sering tidak puas dengan kinerja APBD dan keluhan masyarakat sering terjadi terhadap ketimpangan antara pengeluaran belanja pemerintah dan alokasi anggaran untuk publik. Persoalan perencanaan penganggaran sangat penting untuk dicermati karena dapat dijadikan penilaian terhadap pemerintah mengenai keberpihakan terhadap masyarakat.

Fungsi pengawasan menjadi titik krusial penciptaan pemerintahan yang baik (*good governance*), karena akan mempersempit ruang bagi terjadinya perbuatan pemerintah yang tercela. Perbuatan pemerintah yang tercela frekuensinya lebih banyak terjadi dalam pemerintahan yang bebas, sedangkan pemerintahan yang bebas identik dengan penerapan otonomi daerah, dimana pemberian kewenangan dan keleluasaan diberikan kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah secara optimal bagi kesejahteraan masyarakat. Di era desentralisasi dan demokrasi seperti ini memberi ruang dan peran DPRD yang semakin besar untuk menjadi mitra pemerintah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, bersih dan berwibawa.

Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7, antara lain mengemukakan: “Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah.

Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 181 ayat (1) Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo. Undang – Undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang – undang, DPRD Kabupaten Deli Serdang bersama Bupati Deli Serdang telah menyempurnakan Ranperda tentang APBD Tahun 2012 untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tentang APBD Tahun 2012 dan Peraturan Bupati Deli Serdang tentang Penjabaran APBD Tahun 2012 (*sumber : Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang No.1 Tahun 2012 tentang APBD Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012*).

1. Undang-undang Nomor 7 Drt Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten di dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Utara .
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994.
3. Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

4. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
5. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah.
6. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara .
7. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
8. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Daerah.
9. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang.
- 11 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- 12 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- 13 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- 14 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- 15 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

- 16 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoller dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2004 Tetng Kedudukan Protokoller dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD. 1
- 17 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
- 18 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah.
- 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah.
- 20 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- 21 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
- 22 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah.
- 23 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- 24 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.
- 25 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
- 26 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

27 Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pokok – Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

28 Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 1 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

Dalam proses pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur mengenai pelaksanaan pemungutan, penerimaan-penerimaan daerah, serta pelaksanaan penyaluran pengeluaran daerah yang biasa disebut pengurusan APBD. Pelaksanaan APBD menganut sistem pengurusan yang dapat dibedakan atas dua bentuk pengurusan sebagai berikut:

1. Pengurusan Administrasi yaitu wewenang untuk mengadakan tindakan-tindakan dalam rangka penyelenggaraan rumah tangga daerah yang membawa akibat pengeluaran-pengeluaran yang membebani anggaran daerah.
2. Pengurusan Kebendaharawan, yaitu wewenang untuk menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan uang dan barang serta berkewajiban mempertanggungjawabkan kepada Kepala Daerah.

Kegiatan penatausahaan keuangan mempunyai kepentingan pengendalian terhadap pelaksanaan Anggaran dan Belanja Daerah, mengingat adanya otorisasi yang telah diberikan melalui penetapan ke dalam peraturan daerah dan pengesahannya oleh pejabat yang berwenang. Anggaran, sepanjang yang berkenaan dengan pelaksanaan

Di dalam pelaksanaan APBD dalam rangka mempertanggungjawabkan pelaksanaan dari pengurusan keuangan yang dilaksanakan oleh bendaharawan, belum seperti yang diharapkan. Hal ini terlihat dengan gejala-gejala sebagai berikut :

1. Masih terdapat kesalahan-kesalahan pencatatan pada buku kas umum.
2. Terlambatnya pengiriman SPJ yang menyebabkan kelancaran penyediaan dana pada unit kerja sering terhambat, penatausahaan pada bagian keuangan tidak dapat tepat waktu.
3. Pengendalian keuangan tidak dapat dilaksanakan dengan baik, karena data keuangan belum dapat siap setiap saat dibutuhkan , dalam arti angka-angka yang tertera di dalam buku belum tentu benar.

Kondisi tersebut dapat mengakibatkan kurangnya efektivitas pelaksanaan APBD khususnya dalam pelaksanaan Anggaran Belanja Daerah yang dikelola oleh bendaharawan baik rutin maupun pembangunan. Untuk mengatasi masalah tersebut maka perlu suatu penatausahaan keuangan daerah yang efektif. Namun yang menjadi permasalahan adalah bagaimana cara pemecahan masalah yang dapat diharapkan untuk mewujudkan suatu penatausahaan keuangan daerah yang efektif yang merupakan salah satu fungsi dalam pelaksanaan APBD.

Berdasarkan uraian di atas maka pembahasan skripsi ini mengambil judul tentang **“Implementasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Deli Serdang tahun 2012”**.

B. Perumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Deli Serdang tahun 2012 terhadap pembangunan di Daerah Kabupaten Deli Serdang ?

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

2. Apakah Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012 sesuai untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

C. Pembatasan Masalah

Disebabkan keterbatasan pengetahuan, dan dan pengetahuan maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah implementasi Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui implementasi Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Deli Serdang Tahun 2012.
2. Mencoba mencari kepastian dan kebenaran masalah tersebut diatas dan sekaligus mencari jalan untuk pemecahannya berdasarkan pengetahuan ilmiah, sehingga dapat diterapkan secara secara khusus di Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang.

Adapun yang menjadi kegunaan penelitian ini adalah :

1. Sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Deli Serdang ke depannya.
2. Guna memenuhi salah satu syarat dalam rangka memperoleh gelar Sarjana S-1 dalam bidang Ilmu Pemerintahan Fisipol Universitas Medan Area.

E. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisannya adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada Bab ini akan menguraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab ini akan peneliti menguraikan teori – teori dan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran serta hipotesis.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada Bab ini peneliti akan menguraikan tentang metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data serta teknik analisis data.

BAB IV : DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN

Pada Bab ini peneliti akan menguraikan tentang sejarah singkat Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, sejarah singkat DPRD Kabupaten Deli Serdang dan pembahasan APBD Kabupaten Deli Serdang.

BAB V : HASIL DAN ANALISIS

Terdiri atas hasil dan pembahasan yang berkaitan dengan masalah.

BAB VI : PENUTUP

Pada Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari peneliti dengan permasalahan yang telah dibahas.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). 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. (Sari Nugraha, 2004:27).

Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi. (Sari Nugraha, 2004:28)

Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Peraturan Daerah dikenal dengan istilah *Qanun*. Di Provinsi Papua, dikenal istilah Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah (perda) adalah instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku

beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai instrumen yuridisnya.

Kedudukan dan fungsi perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerahnya. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perda mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang UU Pemerintahan Daerah, UU tentang Perundang-undangan, Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang perda. (Sari Nugraha, 2004:28)

Untuk merancang sebuah perda, perancang pada dasarnya harus menyiapkan diri secara baik dan menguasai hal-hal sebagai berikut:

- a. Analisis data tentang persoalan sosial yang akan diatur.
- b. Kemampuan teknis perundang-undangan.
- c. Pengetahuan teoretis tentang pembentukan aturan.
- d. Hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang perda.

(Utrecht, 1989:1).

Melalui amandemen UUD 1945 yang kedua, perda mendapatkan landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (*vide Pasal 18 ayat (6) UUD 1945*).

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

Selanjutnya Pasal 12 UU No. 10/2004 menggariskan materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka: penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda adalah peraturan yang paling banyak menanggung beban. Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, perda secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang dari sekat-sekat peraturan nasional yang ratusan jumlahnya. Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Teori tersebutlah kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas "*lex superior derogat legis inferiori.*" (Utrecht, 1989:1).

Perda dianggap sebagai peraturan yang paling dekat untuk mengagregasi nilai-nilai masyarakat di daerah. Peluang ini terbuka karena perda dapat dimuati dengan nilai-nilai yang diidentifikasi sebagai kondisi khusus daerah. Oleh karena itulah banyak perda yang materimuatannya mengatur tentang pemerintahan terendah yang bercorak lokal seperti Nagari di Sumatera Barat, Kampong di Aceh, atau yang terkait pengelolaan sumberdaya alam seperti perda pengelolaan hutan berbasis masyarakat, hutan rakyat, pertambangan rakyat dan lain sebagainya. (EKM Masinambow, 2000:76).

Di samping itu, posisi perda yang terbuka acap juga menjadi instrumen pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui pungutan

yang timbul dari perda pajak daerah atau perda retribusi daerah. Perda jenis terakhir inilah yang paling mendominasi jumlah perda sepanjang otonomi daerah yang bergulir sejak berlakunya UU No 22 Tahun,1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejak otonomi daerah digulirkan, sudah ribuan perda dibuat oleh pemerintah daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari sejumlah itu Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen Dalam Negeri untuk membatalkan 895 Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007 perda yang dibatalkan baru berjumlah 761 Perda. Perda-perda yang dianggap bermasalah itu menimbulkan ekonomi biaya tinggi di daerah serta juga membebani masyarakat dan lingkungan. (S. Pamudji, 1985:16).

Terkait dengan banyaknya perda yang dianggap bermasalah, karena menimbulkan ekonomi biaya tinggi, memberatkan masyarakat di daerah dan berdampak pada kerusakan lingkungan akibat izin yang ditimbulkannya, maka Indonesia memiliki perangkat hukum untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan dari suatu peraturan. Mekanisme penyelesai konflik peraturan dilakukan lewat pengujian peraturan perundang-undangan. Sekarang ini, perda yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dapat diuji oleh dua lembaga lewat dua model kewenangan, yaitu *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan *executive review* oleh Pemerintah *c.q*

Departemen Dalam Negeri. (S. Pamudji, 1985:17).

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

Mahkamah Agung sebagai lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk dapat melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar terhadap undang-undang. Kewenangan demikian ini kemudian dikenal dengan istilah *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga kehakiman. Selain Mahkamah Agung, kewenangan *judicial review* juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Bila dikaitkan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, maka Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji: Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

Dasar kewenangan Mahkamah Agung dapat melakukan pengujian terhadap tiga jenis peraturan di atas dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Mulai dari dasar konstitusional dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, kemudian Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, selanjutnya Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung: Mahkamah Agung memberi ukuran atau alasan suatu peraturan di bawah undang-undang dapat dibatalkan, yaitu: karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materil), atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Pasal 24 A ayat (1) UUD 1945: Mahkamah agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang

terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Pasal 11 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman: Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.

Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Untuk melaksanakan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materil yang sudah diganti dengan Perma No. 1 Tahun 2004. Anehnya, Perma ini mempersempit kewenangan pengujian oleh Mahkamah Agung yang oleh UUD dan UU diberi kewenangan menguji materil dan formil peraturan perundang-undangan menjadi hanya melakukan pengujian materil terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti Mahkamah Agung tidak akan memeriksa atau menguji aspek formil penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, termasuk perda. Dasar hukumnya adalah Pasal 1 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Material.

Sejak tahun 2003 sampai tahun 2007, Mahkamah Agung telah menerima 175

permohonan pengujian peraturan perundang-undangan, 28 dari jumlah itu adalah

permohonan pengujian perda. (Iman Nugraha, 2013).

Kewenangan Mahkamah Agung melakukan pengujian perda lahir dari kewenangan yang disebut *judicial review*. (Hilman Hadikusuma, 1992:89). Dalam hal itu, maka Mahkamah Agung adalah lembaga yang diberi tugas menyelesaikan konflik norma yang timbul dari lahirnya suatu produk peraturan perundang-undangan misalkan perda. Dalam menjalankan fungsi itu, Mahkamah Agung bersifat pasif menanti datangnya permohonan keberatan dari para pihak yang berkepentingan di daerah. Ukuran yang dijadikan Mahkamah Agung dalam menguji perda adalah menjawab pertanyaan, apakah suatu perda: bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. (Hilman Hadikusuma, 1992:89).

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Material, bila satu perda yang dimohonkan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku, maka Mahkamah Agung mengabulkan permohonan dan memerintahkan pemerintah daerah bersama dengan DPRD untuk mencabut perda tersebut paling lama dalam waktu 90 hari. Terhadap putusan pembatalan perda yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung tidak dapat diajukan peninjauan kembali (PK).

Berdasarkan Pasal 2 ayat (4) Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Material ditemukan bahwa perda atau peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang lainnya hanya dapat diajukan permohonan keberatan (pengujian) kepada Mahkamah Agung paling lambat sebelum 180 (seratus delapan puluh) hari pengundangan peraturan tersebut. Batasan waktu ini tentu berimplikasi terhadap

UNIVERSITAS MEDAN AREA

terbatasnya hak warganegara untuk mengajukan permohonan pengujian peraturan yang dianggap bermasalah dikemudian hari setelah 180 hari yang dibatasi oleh Mahkamah Agung tersebut.

Tidak jelas benar dari mana asal muasal batas waktu 180 tersebut, dan mengapa tidak lebih cepat atau lebih lambat dari 180 hari juga tidak ada seleksi waktu yang dapat dimengerti secara rasional, karena bila syarat untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap berlakunya suatu perda adalah anggapan kerugian publik dari pemohon, maka potensi kerugian publik itu tidak bisa dibatasi waktunya. Bisa saja, misalnya perda yang sudah berlaku selama satu tahun dianggap tidak bermasalah oleh masyarakat, kemudian dua atau tiga tahun atau beberapa tahun setelah berlakunya perda tersebut baru menimbulkan masalah sosial, sehingga bila hal tersebut terjadi maka masyarakat kehilangan hak untuk mengajukan permohonan karena dipangkas oleh aturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung secara sepihak.

Salah satu kelemahan lagi dari Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materil oleh Mahkamah Agung adalah tidak diaturnya batas waktu proses pengujian peraturan perundang-undangan, termasuk perda, oleh Mahkamah Agung. Misalnya kapan dan berapa lama waktu penunjukan majelis hakim dilakukan dan berapa lama waktu maksimal yang dapat digunakan majelis hakim untuk memeriksa perkara pengujian peraturan. Ketiadaan pengaturan batas waktu proses itu sangat ironis mengingat dalam Perma tersebut Mahkamah Agung malah membatasi waktu hak warganegara untuk menyampaikan permohonan keberatan.

Ketiadaan batas waktu pengujian oleh Mahkamah Agung, apalagi ditengah

menumpuknya perkara kasasi di Mahkamah Agung berpotensi membuat perda yang

sedang diuji terkatung-katung pelaksanaannya di daerah karena pengujian yang lama. Perma No 1 Tahun 2004 juga tidak merumuskan ruang bagi masyarakat untuk dapat mengawasi jalannya proses pengujian oleh Mahkamah Agung. Dari rumusan Perma No. 1 Tahun 2004 sendiri sudah nampak bahwa Mahkamah Agung masih bersifat tertutup, padahal objek yang sedang disengketakan adalah objek yang terkait dengan kepentingan publik, yaitu suatu peraturan (*regeling*) yang berlaku umum di masyarakat. (Hilman Hadikusuma, 1992:89)

Model pengujian perda yang kedua dilakukan oleh pemerintah *c.q* Departemen Dalam Negeri. Pengujian perda oleh pemerintah atau yang dalam kajian pengujian peraturan (*toetzingrecht*) dikenal dengan istilah *executive review* lahir dari kewenangan pengawasan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan (otonomi) pemerintahan daerah. (Bagir Manan, 2005:47).

UU No 32 Tahun 2004 memberi perintah bahwa Perda yang dibuat oleh DPRD bersama kepala daerah agar disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Terkait dengan pembatalan Perda, Pasal 136 ayat (4) UU No 32/2004 tentang Pemda menyebutkan bahwa “Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Kemudian Pasal 145 ayat (2) UU tersebut menyebutkan “Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.” Ayat (3) menyebutkan “Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda ” selanjutnya ayat (5) menyebutkan

“Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda

dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.”

Ada dua bentuk pengawasan dalam *executive review* yang dapat dilakukan oleh pemerintah yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan terhadap rancangan perda yang bermuatan APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta perda tata ruang. Pengawasan preventif terhadap rancangan perda APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur, sedangkan Pengawasan preventif terhadap rancangan perda APBD, pajak daerah dan retribusi daerah serta tata ruang provinsi dilakukan oleh pemerintah (pusat). Selanjutnya pengawasan represif dilakukan terhadap seluruh perda yang sudah dibuat oleh pemerintah daerah, termasuk perda yang pada dasarnya sudah dilakukan pengawasan preventif. (Bagir Manan, 2005:47).

Berbeda dengan *judicial review*, Perda yang dilakukan pengawasan oleh lembaga kehakiman, Mahkamah Agung, *executive review* perda dalam bentuk pengawasan oleh pemerintah dilakukan melalui beberapa lembaga negara departemen, yaitu Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan terhadap perda bermuatan keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum terhadap perda tata ruang, serta departemen sektoral sumberdaya alam terhadap perda yang bermuatan sumberdaya alam. Tidak jarang proses evaluasi/pengujian perda oleh pemerintah dilakukan lintas departemen yang dikoordinasikan oleh Departemen Dalam Negeri selaku “pembina” pemerintah daerah. Pengujian perda merupakan kewenangan pemerintah dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap penyelenggaraan otonomi daerah oleh pemerintah daerah.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

B. Mekanisme Pembentukan Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 26 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Ranperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Ranperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pembahasan Ranperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan, dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan dalam rapat paripurna.

Berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ranperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Perda, dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Ranperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-Undang ini memuat secara lengkap pengaturan baik menyangkut sistem, asas, jenis dan materi muatan, proses pembentukan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, diatur sesuai dengan proses pembentukan dari jenis dan hirarki serta materi muatan peraturan perundang-Undang.

Untuk kepastian hukum dan ketertiban dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di tingkat pusat telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undang.

Berdasarkan perintah Pasal 27 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 140 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perlu ditetapkan Peraturan Presiden tentang Tata Cara Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Presiden tersebut telah disiapkan oleh

Departemen Dalam Negeri dan Departemen Hukum dan HAM dan telah disampaikan

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

kepada Presiden untuk ditetapkan menjadi Peraturan Presiden. (Bagir Manan, 2005:47).

Urgensi pengaturan tata cara pengajuan Rancangan Peraturan Daerah adalah agar lebih tercapai koordinasi antara Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam penyiapan Rancangan Peraturan Daerah dan efektifitas proses pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah. Kondisi yang baik dalam perencanaan dan persiapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan harmonisasi materi atau substansi Rancangan Peraturan Daerah antar Satuan Kerja Perangkat Daerah akan melahirkan Peraturan Daerah yang baik dan berkualitas.

Pasal 27 Undang - Undang No. 10 Tahun 2004 berunyi: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 140 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 berunyi: Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Secara normatif dan umum, Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi. Penjelasan Pasal 136 ayat (4) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman, ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Norma yang ada dalam pasal dan penjelasan pasal tersebut bersifat

UNIVERSITAS MEDAN AREA

umum, sehingga perlu parameter atau kriteria yang lebih rinci.

Konsekuensi dari Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah dibatalkannya Peraturan Daerah tersebut. Larangan Peraturan Daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi selain sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan, juga menjaga agar Peraturan Daerah tetap berada dalam sistem hukum nasional. (Mochtar Kusumaatmadja, 2002:81).

Sejak tahun 1999 sampai dengan November 2007 sebanyak 1.406 Peraturan Daerah telah dibatalkan oleh Pemerintah. Peraturan Daerah yang telah dibatalkan tersebut umumnya Peraturan Daerah yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Di samping Peraturan Daerah yang telah dibatalkan, terdapat berbagai Peraturan Daerah yang kontroversial di tengah masyarakat terkait dengan hak asasi manusia, diskriminatif, kesetaraan jender, pencemaran lingkungan, dan sebagainya. Terhadap Peraturan Daerah terkait sebagian telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Terkait dengan banyaknya Peraturan Daerah yang telah dibatalkan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menyampaikan kritik dan arahan yang disampaikan dalam Keterangan Pemerintah tentang Kebijakan Pembangunan Daerah pada tanggal 23 Agustus 2006 di depan sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai berikut:

Pemerintah Pusat, setelah mengkaji berbagai jenis Peraturan Daerah (Perda) tentang pungutan dan retribusi daerah yang bertentangan dengan undang-undang, telah mengambil langkah membatalkannya. Saya minta perhatian Pemerintah Daerah untuk

tidak menerbitkan lagi Peraturan Daerah tentang pajak, pungutan, dan retribusi yang

UNIVERSITAS MEDAN AREA

bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Penyusunan Perda haruslah dikoordinasikan dengan instansi-instansi Pemerintah Pusat. Aspek-aspek hukum penyusunan Perda itu, akan menjadi lebih baik jika dikoordinasikan dengan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, baik langsung, maupun dengan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM yang ada di setiap provinsi.” (Iman Nugraha, 2013).

Departemen Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 188.34/1586/S tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah. Dalam Surat Edaran tersebut ditegaskan bahwa para Gubernur, Bupati/Walikota, dapat mendayagunakan keberadaan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM di daerah masing - masing untuk melakukan evaluasi dan harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. Merespons dan menindaklanjuti arahan Presiden, Departemen Hukum dan HAM bekerja sama dengan UNDP membentuk tim yang terdiri dari Departemen/LPND serta para pakar untuk menyusun “Panduan Praktis Teknik Pembuatan Peraturan Daerah.” (Iman Nugraha, 2013).

Pertama, menyangkut materi/substansi Rancangan Peraturan Daerah. Terkait materi atau substansi Peraturan Daerah, dalam kajian ini akan dimuat parameter agar Rancangan Peraturan Daerah memuat atau setidaknya tidak bertentangan dengan :

1. Prinsip hak asasi manusia, termasuk kesetaraan gender.
2. Prinsip *good sustainable development*.

3. Prinsip dan arahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah mengenai APBD, pajak dan retribusi daerah, dan tata ruang.
 4. Arahan materi Peraturan Daerah yang mengatur perangkat organisasi daerah.
- (Robert H. Lauer, 2001:21).

Kriteria/parameter di atas merupakan titik tolak, tolak ukur, dan kendali bagi pembentuk termasuk perancang pembuatan Rancangan Peraturan Daerah agar Peraturan Daerah yang dihasilkan sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang berbunyi :

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

- a. Jelas tujuan.
- b. Lembaga atau organ pembentuk yang tepat.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan.
- e. Kelayakan dan kehasilgunaan.
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Kedua, menyangkut teknik penyusunan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berisi teknik penyusunan terhadap semua jenis peraturan perundang-undangan. Para perancang peraturan perundang-undangan di tingkat daerah memerlukan pedoman penyusunan untuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Membuat rumusan yang jelas termasuk asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Mulai dari judul, pembukaan, batang tubuh (termasuk ketentuan pidana dan ketentuan peralihan), penjelasan, pendelegasian kewenangan, dan juga penggunaan bahasa harus dipahami secara baik

UNIVERSITAS MEDAN AREA



oleh perancang peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.

Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk elemen penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Peran aparatur Pemerintahan Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah sangat ditentukan oleh kompetensi dan kapasitasnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pembentukan Peraturan Daerah, diperlukan aparatur pemerintahan daerah khususnya tenaga perancang peraturan perundang-undangan yang berkualitas, yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Daerah.

C. Pengertian dan Fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara).

Semua Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi. Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun

anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan Daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu mulai 1 Januari dan berakhir tanggal 31 Desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut.

APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Pendapatan dapat direalisasikan melebihi jumlah anggaran yang telah ditetapkan. Berkaitan dengan belanja, jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja. Jadi, realisasi belanja tidak boleh melebihi jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Fungsi APBD adalah sebagai berikut :

1. Fungsi Otorisasi : Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
 2. Fungsi Perencanaan : Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
 3. Fungsi Pengawasan : Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
 4. Fungsi Alokasi : Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
 5. Fungsi Distribusi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
 6. Fungsi Stabilisasi : Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.
- (Deddy Supriady Bratakusumah, 2005:52)

D. Prinsip-Prinsip Anggaran Daerah

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan Anggaran Daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan Anggaran Negara / Daerah sebagaimana bunyi penjelasan dalam Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang

Perbendaharaan Negara, yaitu :

1. Kesatuan : Azas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
2. Universalitas : Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
3. Tahunan : Azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu
4. Spesialitas : Azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
5. Akrual : Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas
6. Kas : Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/ penerimaan uang dari/ ke Kas Daerah (Khrisna D Darumurti Dan Umbu Rauta, 2000:23)

Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16 dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Populasi dan Sampel

Secara lebih formal, pengambilan sampel terdiri atas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang. Populasi dapat berupa kumpulan dari setiap objek penelitian yaitu SKPD. Pada dasarnya, populasi adalah SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang yang ingin diketahui.

Adapun bagian yang diambil dari populasi disebut sampel. Sampel-sampel itu harus representatif dalam arti segala karakteristik populasi hendaknya tercermin dalam sampel yang dimiliki. Kekeliruan penarikan dapat terjadi karena kurang cermat memahami populasi.

Dalam penelitian ini, peneliti harus mengetahui/memahami realita yang diteliti serta jumlah dari populasi yang diteliti. Selanjutnya dapat disebutkan dalam penelitian ini sesuai dengan judulnya yang menjadi populasi adalah seluruh pelaksana kegiatan organisasi di Kantor Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, karena jumlah sampel yang akan diteliti kurang dari 100 sampel maka peneliti mengakumulasikan dengan jumlah total SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang.

B. Metode Pengumpulan Data

Di dalam melaksanakan pengumpulan data maupun keterangan yang diperlukan dalam penelitian ini penulisan memakai cara :

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)1/9/23

Penelitian kepustakaan ini dimaksudkan sebagai usaha mempelajari buku-buku, majalah ilmiah, bahan perkuliahan dan literatur atau bahan lainnya yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*).

Dalam penelitian lapangan ini guna memperoleh data atau informasi dimana penulis langsung terjun ke lapangan / SKPD dengan pokok permasalahan, dengan jalan mengadakan : *Interview* (wawancara), yaitu dilakukan terhadap para pejabat yang berwenang untuk memberikan informasi..

C. Variabel dan Definisi Operasional

Dalam penulisan skripsi ini penulis mengemukakan satu variabel yang sangat menentukan dan saling berhubungan. Adapun variabel tersebut adalah Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2012.

Terhadap variabel penelitian tersebut dapat diberikan definisi bahwa Pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD Kabupaten Deli Serdang dalam hal kaitannya dengan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

D. Metode Analisis Data

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif. Metode penelitian deskriptif ini adalah tipe penelitian yang digunakan untuk menggambarkan kondisi data, serta gejala-gejala yang ada.

Metode analisis data ini berpedoman pada wawancara yang dilakukan sewaktu penelitian dilakukan. Temuan dari suatu wawancara yang dilakukan oleh penulis tersebut akan diperbandingkan dengan apa yang telah diteorikan kemudian dicari kesimpulannya. Dimana selanjutnya akan ditarik suatu kesimpulan dan kemudian diberikan masukan-masukan kepada instansi terkait.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah tentang APBD Kabupaten Deli Serdang tahun 2012 dalam pelaksanaannya pada belum berpihak kepada rakyat dimana jumlah belanja langsung lebih besar dari pada jumlah belanja tidak langsung, yaitu :
 - a. Belanja Tidak Langsung..... Rp.1.019.125.388.857,-
 - b. Belanja Langsung Rp.1.017.527.918.214,-
 dan kenyataan dilapangan masih banyak ditemui pemanfaatan / pengalokasian anggaran belanja langsung yang ditujukan untuk infrastruktur yang belum maksimal dikelolah.
1. Banyaknya kegiatan – kegiatan pada SKPD yang tidak dapat direalisasikan karena target Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dialokasikan tidak dapat terpenuhi/tidak cukup target.

c. Saran

1. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Badan Anggaran Legislatif ; TAPD dan Badan Anggaran Legislatif dalam menentukan target PAD harus benar – benar berdasarkan kondisi dilapangan dan potensi / sumber yang ada.

2. Badan Anggaran Legislatif ; Perlu meningkatkan fungsi pengawasan anggaran, khususnya pada pembahasan APBD, sehingga alokasi anggaran dapat mencukupi sesuai kebutuhan yang dilaksanakan oleh semua Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) . .
3. Meningkatkan realisasi anggaran SKPD secara bertahap hingga mencapai 15% dari APBD Kabupaten Deli Serdang
4. Mengadakan koordinasi dan komunikasi yang intensif antar intern SKPD maupun dengan TAPD Eksekutif dan Legislatif agar usulan RASK SKPD dapat terakomodasi dan terealisasi secara maksimal.
5. Mengoptimalkan pelaksanaan anggaran agar tidak terkendala dalam merealisasikannya diharapkan disaat penyusunan dan pembahasan baik itu pada saat pembahasan KUA – PPAS, PPA dan RAPBD agar benar – benar dicermati dan digali potensi – potensi PAD yang dapat mendorong anggaran belanja daerah sehingga dalam pelaksanaannya di lapangan tidak terkendala.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, UU Press, Yogyakarta, 2005.
- Deddy Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- EKM Masinambow, *Hukum dan kemajemukan Budaya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.
- E. Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Terjemahan Moh. Saleh Djindang, Sinar Harapan, Jakarta, 1989.
- Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- Iman Nugraha, "Pembatalan Perda, Kemampuan Legislasi DPRD Lemah", Melalui <http://www.iman-nugraha.net/?p=143>.
- Khrisna D Darumurti Dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung. 2000.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Mohammad Hatta, *Pengantar ke Jalan Ilmu Pengetahuan*, PT. Mutiara, Jakarta, 2001.
- Robert H. Lauer, *Perspektif tentang Perubahan Sosial*, Terjemahan alimandan, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Sari Nugraha, *Problematika Dalam Pengujian dan Pembatalan Perda Oleh Pemerintah Pusat*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 23 No. 1 Tahun 2004.
- S. Pamudji, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.