

Perda DKI tentang Bangunan Gedung: Kedudukan Hukum Peraturan Daerah terhadap Peraturan Pemerintah dan Undang-undang

Th. Andari Yurikosari¹

Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

Abstrak

Pelaksanaan pembangunan nasional akan terwujud apabila dapat terwujud situasi dan kondisi yang tertib dalam penyelenggaraan Pemerintahan baik di pusat maupun daerah termasuk di tingkat propinsi dan daerah tingkat II kabupaten/kotamadya. Peraturan Daerah adalah yang dibentuk oleh dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dan DPRD tingkat I maupun tingkat II. Sedangkan 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. Peraturan Daerah terdiri atas: Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah (Perda) merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang relatif baru. Sejak lahirnya Perda sebagai dasar hukum yang baru bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pembuatan Perda dalam konteks ekonomi daerah hendaknya ditujukan dalam kerangka melindungi dan memperluas ruang otonomi dan kebebasan masyarakat, membatasi kekuasaan (kewenangan dan intervensi) pemerintahan daerah dan pusat serta melindungi hak, menjamin kebebasan masyarakat daerah, melindungi dan membela kelompok yang lemah di daerah, menjamin partisipasi masyarakat daerah dalam proses pengambilan keputusan dan memfasilitasi perbaikan dan pengembangan kondisi politik dan sosial ekonomi masyarakat daerah. Menurut Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kotamadya/kabupaten yang dapat memuat sebagai berikut: Peraturan Daerah dapat memuat pembebanan biaya paksa penegakan hukum seluruhnya atau sebagian atas biaya pelanggar, Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda lain sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Sanksi administratif dapat langsung diterapkan oleh Pemda, sedangkan sanksi pidana telah diatur penerapannya dalam KUHP.

Kata kunci: Peraturan Daerah, Sanksi Pidana, Denda

Abstract

The implementation of national development will be realized if the situation can be realized and orderly conditions in the administration of Government both at central and local levels, including at the provincial and regional level II districts/municipalities. Local regulations are established by the mutual consent of the Regional Head and Parliament level I or level II. While the substance of local regulation is the entire material content in the framework of regional autonomy and assistance task, and accommodate special local conditions as well as further elaboration of legislation higher. Local Regulations consist of: Provincial Regulation, which applies in the province. Provincial regulations established by the Provincial Parliament by mutual consent, Regulation of Regency/Municipality, which applies in the district/city. Regulation of Regency/City DPRD formed by Regency/City by mutual consent of the Governor/Regent/Mayor. Regulation of District/City are not subordinate to the Provincial Regulation, regulation is a form of legislation is relatively new. Since the birth of

¹ Korespondensi: Th Andari Yurikosari, Fakultas Hukum Universitas Trisakti,

the regulation as a new legal basis for the holding of local government, law-making in the context of regional economies should be addressed within the framework of protecting and expanding the autonomy and freedom of the public space, limiting the power (authority and intervention) as well as local and central government to protect the rights, guarantee freedom of local communities, protect and defend the weak groups in the region, ensure the participation of local communities in decision-making process and facilitate the improvement and development of political and socio-economic conditions of local communities. According to Article 143 of Law No. 32 of 2004, local regulation is provincial regulations and local regulations municipalities/districts that can load as follows: local regulations may include the imposition of forced labor costs of law enforcement wholly or partly at the expense of the offender; local regulations may contain the threat of a maximum confinement of 6 months or a fine of Rp 50,000,000 (fifty million rupiah), law can contain the threat of criminal or other penalties as referred to in Paragraph (2), in accordance with regulations set forth in other legislation. Administrative sanctions can be directly implemented by the government, while the criminal sanctions set application in the Criminal Code.

Keywords: *Local Regulation, Criminal Sanctions, Fine*

Pembentukan peraturan hukum (Perda) yang demokratis hanya akan terjadi apabila didukung oleh pemerintahan daerah yang baik (*Good Province Governance*). Pemerintahan yang baik adalah sekumpulan prinsip dan gagasan tentang: keabsahan (legitimasi), kewenangan (kompetensi) dan pertanggungjawaban (*accountability*) penghormatan terhadap kewibawaan hukum dan perangkatnya dan hak asasi manusia, serta berbagai hal lainnya yang diharapkan oleh rakyat dari Pemerintah yang melayani kepentingan khalayak.

Pemerintah yang baik adalah sebuah kerangka mendasar di mana kegiatan wirausaha (pedagang, petani, nelayan, dll) bergantung pada kebijakannya. Semangat demokrasi dan otonomi menuntut proses pembentukan undang-undang terjadi secara tertib, yaitu: Adanya partisipasi masyarakat luas; proses perencanaan harus memberi kesempatan yang luas khususnya pada masukan-masukan dari anggota masyarakat, Transparansi; adanya keterbukaan sehingga masyarakat dan pers dapat mengetahui dan memperdebatkannya apabila ada hal-hal yang dirasa kurang berkenan, Pertanggungjawaban; yaitu menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang lebih tinggi. Dalam bingkai peraturan; pembuatan keputusan tidak didasarkan atas institusi dan kecenderungan sesaat.

Peraturan Daerah dalam hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan yang sekarang berlaku adalah UU No. 12/2011. Dalam tata urutan tersebut, secara eksplisit disebutkan bahwa peraturan daerah berada pada posisi terakhir dalam tata urutan tersebut. Akan secara implisit peraturan daerah termaktub/

meliputi peraturan daerah propinsi, peraturan daerah kabupaten/kota.

Dalam menyusun peraturan daerah terdapat batasan-batasan yang harus dijadikan acuan umum dalam penyusunannya yaitu sebagai berikut: kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; bahwasetiapjenisperaturanperundang-undanganharus dibentuk oleh organ atau lembaga yang berwenang, kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai antara jenis dengan materi muatannya, dapat dilaksanakan; bahwa dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan daya guna dan daya lakunya, kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dapat diterapkan dan berlaku di masyarakat, kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis, keterbukaan; bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, perumusan hingga mulai diberlakukan harus diungkapkan secara transparan kepada anggota masyarakat.

Sedangkan materi muatan Perda juga harus mengacu pada asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan Perda adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan daerah atau yang setingkat. (Farida, 2007: 250–251). Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus

daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Menurut penjabarannya yang dimaksud dengan yang setingkat adalah nama lain dari pemerintahan tingkat propinsi ataupun tingkat kabupaten/kotamadya. Pada Pasal 15 Ayat (1) UU No. 12/2011 dirumuskan bahwa Perda dapat memuat ketentuan sanksi pidana, selain undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 10 UU No 12/2011 yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah yang secara karakteristik merupakan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang di atasnya maka seharusnya dapat memuat ketentuan sanksi pidana. Di samping hal-hal tersebut di atas, maka satu hal penting yang tidak boleh terlewatkan adalah partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan peraturan. Gagasan partisipasi politik pada dasarnya adalah satu ide untuk memungkinkan keterlibatan masyarakat. Yang dimaksudkan dengan partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan setiap ide dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah (gubernur, bupati, atau walikota). Raperda yang disiapkan oleh Kepala Daerah disampaikan kepada DPRD. Sedangkan Raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah. Pembahasan Raperda 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. Raperda 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 Raperda tersebut disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah Perda

dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Untuk merancang Perda, perancang seharusnya menguasai hal-hal sebagai berikut: analisa data tentang persoalan sosial yang akan diatur, kemampuan teknis perundang-undangan, pengetahuan teoretis tentang pembentukan aturan, hukum perundang-undangan baik secara umum maupun khusus tentang Perda (Bagijo, 2004).

Secara umum, sebuah peraturan yang baik harus memenuhi tiga syarat berlaku yakni Berlaku secara yuridis yakni apabila peraturan tersebut disusun sesuai prosedur atau tata cara yang berlaku, Berlaku secara filosofis yakni apabila peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai tertinggi yang berlaku, Berlaku secara sosiologis yakni apabila isi peraturan tersebut sesuai dengan aspirasi dan nilai-nilai yang berlaku.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi (Hamid S. Attamimi, 1979) membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoerlijk rcegelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi: Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duideijke doelstelling*), Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*), Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*), Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoorbaarheid*) dan Asas Konsensus (Het beginsel van de consensus).

Asas-asas material meliputi: Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*), Asas persamaan (*Het rechts gelijkheids beginsel*), Asas kepastian hukum (*Het rechtszekerheids begin sel*) dan Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het beginsel van de individuelerechtsbedeling*).

Asas-asas ini lebih bersifat normatif, meskipun bukan norma hukum, karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Peraturan Desa membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan

masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*). (Rudi, 2008).

Dalam Pasal 5 UU Nomor 12 tahun 2011 Juncto Pasal 137 UU Nomor 32 tahun 2004 diatur bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: kejelasan tujuan: yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; yaitu adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.

Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang, kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan. Perundang-undangannya. dapat dilaksanakan; yaitu bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis, kedayagunaan dan kehasilgunaan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, kejelasan rumusan; yaitu bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Keterbukaan: yaitu bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Selain asas tersebut di atas, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya mengatur, termasuk peraturan daerah, juga harus memenuhi asas materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 32 tahun 2004 juncto Pasal 138 UU nomor 32 tahun 2004, yang meliputi:

asas pengayoman yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat, asas kemanusiaan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional, asas kebangsaan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Asas kekeluargaan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan, asas kenusantaraan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

Asas Bhinneka Tunggal Ika yaitu bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, asas keadilan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial, asas ketertiban dan kepastian hukum yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum, asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan yaitu bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Berkaitan dengan asas-asas materi muatan tersebut, ada sisi lain yang harus dipahami oleh pengemban kewenangan dalam membentuk Peraturan Daerah.

Pengembangan kewenangan harus memahami segala macam seluk beluk dan latar belakang permasalahan dan muatan yang akan diatur oleh Peraturan Daerah tersebut. Hal ini akan berkait erat dengan implementasi asas-asas tersebut di atas.

Proses pembentukannya, Peraturan Daerah membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Daerah dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Daerah. Hal ini sangat sesuai dengan butir-butir konsep sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Sudikno Mertokusumo bahwa hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Di samping itu juga harus memperhatikan efektivitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis.

Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki di tengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat; (2) daya laku yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud di sini contohnya adalah asas "retroaktif", "*lex specialis derogat lex generalis*"; "*lex superior derogat lex inferior*"; dan "*lex posteriori derogat lex priori*"; (3) produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan; (4) landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan keehatan dan pelestarian sumber daya alam; (5) landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak di tengah-tengah masyarakat.

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut di atas akan berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis

dan sosiologis. Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas daerah dalam penyusunan produk hukum yang demikian ini yang dalam banyak hal menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif.

Draf Raperda pada dasarnya adalah kerangka awal yang dipersiapkan untuk mengatasi masalah sosial yang akan diselesaikan. Apa pun jenis peraturan daerah yang akan dibentuk, harus secara jelas mendeskripsikan penataan wewenang (*regulation of authority*) bagi lembaga pelaksana (*law implementing agency*) dan penataan perilaku (*rule of conduct/rule of behavior*) bagi masyarakat yang harus mematuhi (*rule of occupant*).

Secara sederhana harus dapat dijelaskan: siapa lembaga pelaksana aturan, kewenangan apa yang diberikan padanya, perlu tidaknya dipisahkan antara organ pelaksana aturan dengan organ yang menerapkan sanksi atas ketidakpatuhan, persyaratan apa yang mengikat lembaga pelaksana, apa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada lembaga pelaksana, apa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada lembaga pelaksana apabila menyalahgunakan wewenang. Rumusan permasalahan yang ada pada masyarakat akan berkisar pada siapa yang berperilaku bermasalah tersebut, jenis sanksi yang akan dipergunakan untuk memaksa kepatuhan. Kerangka berfikir demikian akan menghasilkan sebuah draf tentang penataan kelembagaan yang menjadi pelaksana. Pada tingkat Kabupaten/Kotamadya harus sudah dapat dijelaskan dinas atau kantor mana yang akan bertanggung jawab melaksanakan tugas tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Penataan wewenang juga akan menghasilkan hierarki kewenangan lembaga pelaksana dan lingkup tanggung jawab yang melekat padanya.

Penataan perilaku akan menghasilkan perda tentang larangan atau izin dan tentang Perda melakukan hal tertentu atau dispensasi. Drafter harus menjelaskan tentang pilihan norma kelakuan yang akan dipilih dengan tujuan yang hendak dicapai. Norma larangan menghasilkan tentang perbuatan yang dilarang. Sedangkan jika ada perkecualian maka ada norma izin.

Penetapan sanksi dalam Perda akan terdapat 2 kombinasi yaitu sanksi pidana dan sanksi administratif. Menurut Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004, Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kotamadya/kabupaten yang dapat memuat sebagai berikut: Peraturan Daerah dapat memuat pembebanan biaya paksa penegakan hukum seluruhnya

atau sebagian atas biaya pelanggar, Peraturan Daerah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda lain sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Sanksi administratif dapat langsung diterapkan oleh Pemda, sedangkan sanksi pidana telah diatur penerapannya dalam KUHAP.

Terdapat 2 tahapan penting dalam penyusunan draft Raperda, yaitu pada lingkup teknis eksekutif dan pembahasan bersama dengan DPRD. Pembahasan dengan tim teknis adalah pembahasan yang lebih merepresentasi pada kepentingan eksekutif.

Pembahasan pada tingkat DPRD sangat sarat dengan kepentingan politis masing-masing fraksi. Tim kerja dalam lembaga legislatif ditentukan oleh komisi-komisi yang menjadi counter part eksekutif. Pembahasan di DPRD biasanya diformat dengan tahapan, Pengantar eksekutif pada sidang paripurna dewan, pandangan umum fraksi, pembahasan dalam Pansus (jika diperlukan), catatan akhir fraksi, persetujuan anggota DPRD terhadap draft Raperda.

Perjalanan akhir dari perjalanan sebuah Perda adalah tahap pengesahan yang dilakukan dalam bentuk penandatanganan naskah oleh pihak Pemerintah Daerah dengan DPRD (Bagijo, 2010:14). Dalam konsep hukum, Perda tersebut telah mempunyai kekuatan hukum material terhadap pihak yang menyetujuinya. Sejak ditandatangani maka rumusan hukum yang ada dalam Raperda tersebut sudah tidak dapat diganti secara sepihak. Pengundangan dalam Lembaran Daerah adalah tahapan yang harus dilalui agar Raperda mempunyai kekuatan hukum yang mengikat kepada publik. Secara teoretik semua orang dianggap tahu tentang keberlakuan Perda dan bahwa seluruh isi/muatannya dapat diterapkan. Hal tersebut tetap dilakukan meskipun di dalam pelaksanaannya setelah 30 hari sejak rancangan Perda disetujui bersama tidak ditetapkan oleh gubernur atau walikota, dan tetap wajib diundangkan dengan dimuat dalam Peraturan Daerah. (Pasal 144 Ayat 4 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Permasalahan Hukum dalam Perda Bangunan No. 7 Tahun 2010 terhadap PP No. 36 Tahun 2005

Beberapa Permasalahan Hukum dalam Perda Bangunan No. 7 Tahun 2010 terhadap Peraturan

Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung sebagai berikut: 1) Pasal 10 Perda dalam klasifikasi bangunan gedung tidak menyebutkan bagaimana klasifikasi dari bangunan secara spesifik, namun dalam PP No. disebutkan bahwa pengaturan mengenai hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri; 2) mengenai status kepemilikan bangunan gedung dalam Pasal 13 Perda isinya sama dengan Pasal 12 PP, namun dalam pasal tersebut diatur ketentuan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden; 3) Pasal 26 Perda Bangunan Gedung mengatur mengenai syarat arsitektur bangunan gedung, tentang persyaratan penampilan bangunan gedung seharusnya tidak disyaratkan oleh tim, namun dalam Pasal 22 PP diatur mengenai Penampilan Bangunan Gedung; 4) Pasal 27 Perda, Gubernur dapat mensyaratkan penampilan bangunan gedung dengan karakteristik arsitektur tertentu berdasarkan kawasan; 5) Pasal 57 Perda, semua bangunan gedung harus dilengkapi dengan perlindungan terhadap bahaya kebakaran, kecuali rumah tinggal sederhana; 6) hubungan Pasal 142 Perda dengan Pasal 70 PP dalam Perda diatur kelaikan fungsi bangunan gedung diatur Peraturan Gubernur akan tetapi dalam PP diatur dengan Peraturan Menteri

Mengenai Sanksi Pidana

Seperti disebutkan dalam materi muatan Perda, seharusnya diatur mengenai penjabaran materi muatan yang lebih tinggi. Di dalam PP No. 36 Tahun 2005 tidak diatur mengenai adanya sanksi pidana, sedangkan dalam Perda No. 7 Tahun 2010 diatur mengenai sanksi pidana. Namun demikian, dalam Pasal 46 UU No. 28 Tahun 2002 disebutkan tentang sanksi pidana.

Sanksi Pidana dalam Pasal 46 tersebut mengatur mengenai batasan mengenai denda secara limitatif (*ultimum remedium*), yaitu denda kurungan dengan masing-masing maksimal 3 tahun, 4 tahun, 5 tahun sesuai dengan risiko yang timbul akibat perbuatan kelalaian dalam pelaksanaan pembangunan gedung, maupun hukuman denda maksimum 10%, 15% dan 20% dari nilai bangunan.

Pidana kurungan dalam Perda No. 7 Tahun 2010, maksimum 3 bulan dan denda maksimum Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) untuk pelanggaran Pasal 24 Ayat (1), Pasal 42 Ayat (1), Pasal 51, Pasal 64, Pasal 137 Ayat (1), Pasal 144 Ayat (2), Pasal 150, Pasal 151, Pasal 152, Pasal 162 Ayat (1), Pasal 189 Ayat (1), Pasal 198 Ayat (1), Pasal 195, Pasal 206 Ayat (2), Pasal 219, Pasal 220, Pasal 253 Ayat (1), Pasal 255

Ayat (1), dan Pasal 259 Ayat (1). Sedangkan pidana kurungan maksimum 6 bulan dan denda maksimum Rp 500.000.000,- untuk pelanggaran Pasal 13 Ayat (3), Pasal 15 Ayat (1), Pasal 124 Ayat (3), Pasal 183 Ayat (1), Pasal 186 Ayat (4), Pasal 188 Ayat (1), Pasal 191, Pasal 192, Pasal 195, Pasal 231 Ayat (1), Pasal 237 Ayat (1), dan Pasal 245 Ayat (1).

Oleh karenanya dalam pemberian sanksi pidana perlu dilihat lebih lanjut mengapa dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tidak diatur sedangkan ketentuan yang diatur dalam Perda No. 7 Tahun 2010, beberapa hal tidak sesuai dengan yang diatur dalam Undang-undang No. 28 Tahun 2005.

Pada Pasal 15 Ayat (1) UU No. 12/2011 dirumuskan bahwa Perda dapat memuat ketentuan sanksi pidana, selain undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 10 UU No. 12/2011 yang menyebutkan bahwa Peraturan Daerah yang secara karakteristik merupakan pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang di atasnya maka seharusnya dapat memuat ketentuan sanksi pidana. Akan tetapi Pasal 15 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa ketentuan pidana untuk Peraturan Daerah diatur denda maksimal adalah Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan kurungan maksimum 6 bulan. Pada Pasal 15 Ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 juga diatur bahwa Perda dapat mengatur ketentuan sendiri mengenai sanksi pidana sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

Simpulan

Berkaitan dengan pengaturan Perda Bangunan yang masih tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan, tentu memerlukan perbaikan di sana-sini. Pengajuan *judicial review* atau peninjauan kembali terhadap Perda dapat dilakukan oleh Ikatan Arsitek Indonesia kepada Mahkamah Agung mengingat Ikatan Arsitek Indonesia sangat berkepentingan dalam hal ini dan secara yuridis sosiologis juga merupakan salah satu pemeran penting dalam pelaksanaan Perda Bangunan Gedung, khususnya yang ada di DKI Jakarta. Pilihan hukum ini menurut penulis dirasakan lebih tepat dibandingkan dengan pilihan hukum lain yaitu mengajukan revisi Perda, yang baik secara teknis maupun yuridis memerlukan waktu yang lebih lama dan tidak berdaya guna dan berhasil guna yang memadai dibandingkan pilihan hukum yang pertama.

Daftar Pustaka

- Attamimi, Hamid. A. Hamid S. Attamimi. (1979) *Materi Muatan Peraturan Pemerintah Perundang-undangan*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta.
- Bagijo, Himawan Estu. (2010) *Pembentukan Peraturan Daerah*, Bahan Kuliah Fakultas Hukum Unair, h. 4.
- Farida, Maria. (2007) *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta, Kanisius, h. 250–251.
- Rudi, "Pembentukan Peraturan Desa," dalam <http://www.rechtboy.wordpress.com> akses 25 Maret 2008.