



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR
21 TAHUN 2011 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN
KEUANGAN DAERAH DALAM PENGADAAN BARANG/JASA**

SKRIPSI



**RAHMADI IKHSAN HARZA
0810113274**

**FAKULTAS HUKUM REGULER
MANDIRI UNIVERSITAS ANDALAS
2012**

**KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 21
TAHUN 2011 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN
DAERAH DALAM PENGADAAN BARANG/JASA**

**(Nama: Rahmadi Ikhsan Harza, Nomor BP: 0810113274, Fakultas Hukum
Reguler Mandiri Universitas Andalas, Jumlah Halaman: i-viii + 59 halaman,
Tahun 2012)**

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan: (1) Kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dalam pengadaan barang/jasa, (2) Implikasi hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, (3) Harmonisasi dan sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji dan menelaah secara *leterlijk*, sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan. Dengan sifat penelitian deskriptif yakni mendeskripsikan semua data secara tepat yang berkaitan dengan tujuan penelitian. Hasil penelitian ini yakni: (1) Kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 terhadap Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dalam pengadaan barang/jasa, berdasarkan Undang-Undang dalam Pasal 8 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan, selain yang terdapat di dalam hierarki tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara yuridis kedudukan Peraturan Menteri dapat diakui kedudukannya sepanjang tidak bertentangan dengan Pepres sebagai aturan yang berada di atasnya. (2) Implikasi hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 dalam pengadaan barang dan jasa dapat disimpulkan berdasarkan (a) asas hukum "*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*" (b) Asas preferensi hukum "*Lex Specialis Derogat Legi Generali*". Sehingga secara implikasi Permendagri Nomor 20 Tahun 2011 dasar hukumnya lemah, karena tidak sama dengan Peppres Nomor 54 Tahun 2010 sebagai peraturan yang lebih tinggi yang semestinya jadi rujukan peraturan di bawahnya dalam hal ini Permendagri. (3) Harmonisasi dan sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 adalah: terdapat tumpang tindih dan inkonsistensi serta ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan dua peraturan tersebut. Untuk itu perlu, penyalarsan, penyesuaian, pemantapan dan pembulatan konsepsi dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahim,

Puji syukur penulis ucapkan ke hadirat Allah, Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini tepat pada waktunya. Kemudian selawat beriring salam tidak lupa penulis sampaikan untuk junjungan umat Islam merupakan panutan dan suri teladan bagi umat islam yakni Nabi besar Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabatnya.

Penulisan skripsi ini dilaksanakan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Strata I pada Fakultas Hukum Universitas Andalas guna meraih gelar Sarjana Hukum. Judul skripsi ini adalah "**Kedudukan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Pengadaan Barang/Jasa**", penulis meneliti tentang kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 terhadap Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dalam pengadaan barang/jasa, bagaimana implikasi hukum dari Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dalam pengadaan barang/jasa dan bagaimana harmonisasi dan sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010.

Penulisan skripsi ini tidak mungkin berhasil seandainya penulis tidak memperoleh bantuan baik moril maupun materil dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan yang baik ini, penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan kepada yang tercinta dan tersayang ayahanda Afrizal

Br dan Ibunda Laspida Harti yang telah memberikan pengorbanan baik moril maupun materil yang selalu mengiringi penulis dengan do'a dan harapannya, sehingga Alhamdulillah penulis dapat menyelesaikan studi perguruan tinggi ini, dan tidak lupa kepada adik-adikku Rahmadi Fadzri Harza dan Rahmatavia Annisa Harza yang selalu menghibur dan memotivasi penulis hingga skripsi ini selesai.

Pada kesempatan istimewa ini juga, perkenalkan kiranya penulis untuk menyampaikan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, SH. MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Bapak Yoserwan, SH. MH. LLM., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas.
3. Bapak Frenadin Adegustara, SH. MS., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Dr. Kurniawarman, SH. M.Hum., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak Apriwal Gusti, SH., selaku Ketua Program Reguler Mandiri, Ibu Arfiani SH. MH., selaku Sekretaris Program Reguler Mandiri yang telah banyak memberikan informasi kepada penulis.
6. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, SH. MH., selaku Pembimbing I dan Bapak Charles Simabura, SH. MH., selaku Pembimbing II, yang selalu berusaha meluangkan waktu, tenaga dan pemikiran guna memberikan bimbingan serta pengarahan kepada penulis, terutama nasehat-nasehat dan dorongan

moril yang sungguh tidak kecil artinya bagi diri pribadi penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini.

7. Bapak Dian Bakti Setiawan, SH. MH., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara.
8. Ibu Delfina Gusman, SH. MH., selaku sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara.
9. Bapak Alsyam, SH. MH., dan Ibu Henny Andriani, SH. MH., selaku tim Penguji dalam sidang ujian Komprehensif.
10. Ibu Damas Reny Priharti, SH. MH., selaku Pembimbing Akademik, dan seluruh Bapak/ Ibu dosen yang telah mendidik dan membimbing penulis selama menjalankan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
11. Semua sahabat dan rekan-rekan penulis khususnya angkatan 2008 Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas. Tanpa terkecuali teman-teman lokal 1 dan juga teman-teman KKN Limo Koto yang selama ini selalu memberikan dukungannya kepada penulis yang tidak bisa disebutkan namanya satu persatu, semoga secepatnya dapat menyusul.

Akhirnya, penulis berharap semoga skripsi ini memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca, serta mendapatkan Ridho dari Allah SWT. Selanjutnya, penulis minta ampun kepada Allah SWT dan mohon maaf kepada semua pihak jika ada terdapat kesalahan dalam penulisan skripsi ini.

Padang, 9 Oktober 2012

Penulis

RAHMADI IKHSAN HARZA

DAFTAR ISI

LEMBARAN PENGESAHAN	i
ABSTRAK.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Metode Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	
1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	12
2. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.....	18
3. Penafsiran Dalam Hukum Tata Negara.....	19
4. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	20
5. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan..	22
6. Asas Penerapan Peraturan Perundang-undangan dalam Hukum Positif.....	27

B. Tinjauan Umum Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.....	30
C. Tinjauan Umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011	33

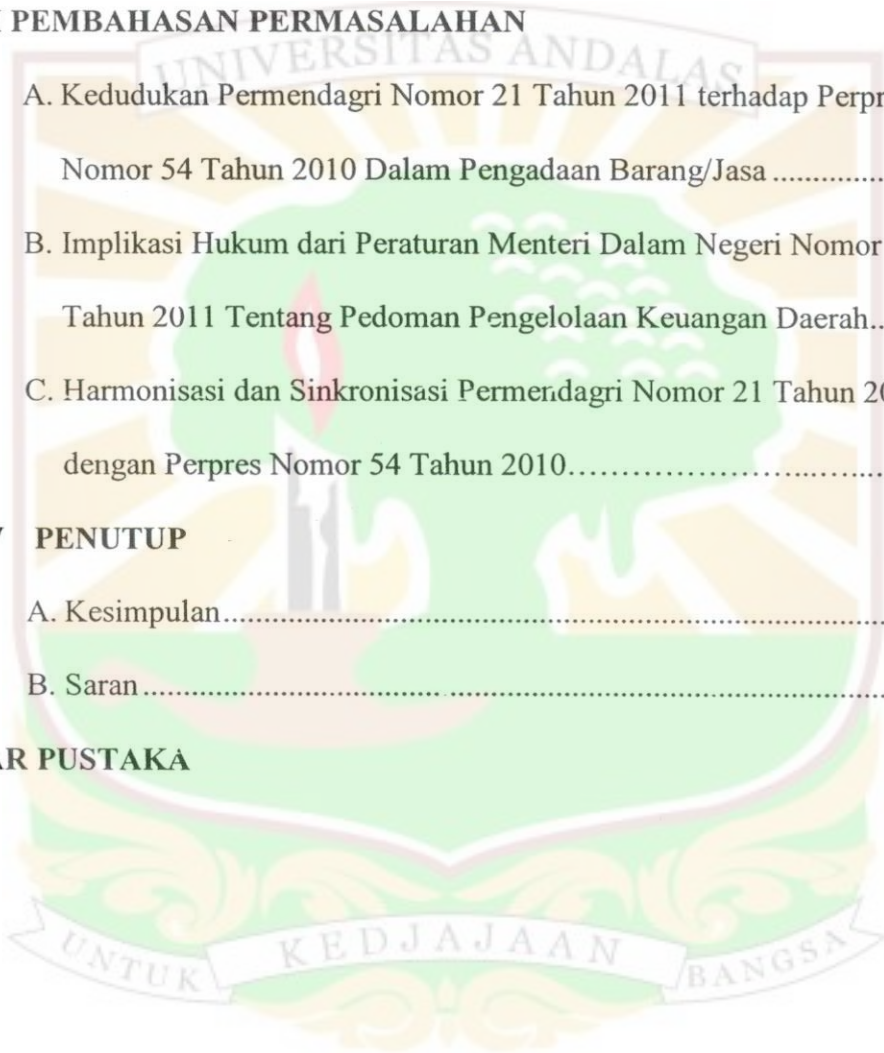
BAB III PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 terhadap Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Dalam Pengadaan Barang/Jasa	35
B. Implikasi Hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.....	39
C. Harmonisasi dan Sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010.....	49

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	57
B. Saran	59

DAFTAR PUSTAKA



DAFTAR TABEL

Tabel Perbedaan Perpres Nomor 54 Tahun 2011 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Pengadaan

Barang/Jasa.....42



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum atau peraturan merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan manusia. Hukum atau peraturan sangat berperan dalam mengatur kehidupan manusia atau individu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum memiliki pengertian yang beragam, karena memiliki ruang lingkup dan aspek yang luas. Hukum dapat diartikan sebagai ilmu pengetahuan, disiplin, kaidah, tata hukum, petugas (hukum), keputusan penguasa, proses pemerintahan, perilaku atau sikap tindak yang teratur dan juga sebagai suatu jalinan nilai-nilai. Hukum juga merupakan bagian dari norma, yaitu norma hukum.¹

Norma itu sendiri merupakan bahasa Latin yang dapat diartikan sebagai suatu ketertiban, preskripsi atau perintah. Sistem norma yang berlaku bagi manusia sekurang-kurangnya terdiri atas norma morai, norma agama, norma etika atau kesopanan dan norma hukum.

Norma hukum adalah sistem aturan yang diciptakan oleh lembaga kenegaraan yang ditunjuk melalui mekanisme tertentu. Artinya, hukum diciptakan dan diberlakukan oleh institusi yang memiliki kewenangan dalam membentuk dan memberlakukan hukum, yaitu badan legislatif. Hukum merupakan norma yang memuat sanksi yang tegas. Di Negara Indonesia, istilah hukum digunakan dalam kehidupan sehari-hari untuk menunjukkan norma yang berlaku di Indonesia.²

¹Nomensen Sinamo, *Metode Penelitian Hukum*, Bumi Intitama Sejahtera, Jakarta 2009, hlm.6

²Bisri, I. *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip dari implementasi hukum di Indonesia*. Jakarta, 2004, hlm.64

Hukum Indonesia adalah suatu sistem norma atau sistem aturan yang berlaku di Indonesia. Sistem aturan tersebut diwujudkan dalam perundang-undangan.³

Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hirarki perundang-undangan menyebutkan bahwa hirarki perundang-undangan Indonesia meliputi :

- 1) UUD 1945, yang merupakan peraturan negara atau sumber hukum tertinggi dan menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan lainnya.
- 2) Ketetapan MPR.
- 3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu), kewenangan penyusunan undang-undang berada pada DPR dengan persetujuan bersama dengan presiden. Dalam kepentingan yang memaksa presiden bisa mengeluarkan Perpu.
- 4) Peraturan Pemerintah (PP), yang berhak menetapkan PP adalah presiden. Dalam hal ini presiden melakukan sendiri tanpa persetujuan dari DPR.
- 5) Peraturan Presiden, di dalamnya berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.
- 6) Peraturan Daerah (Perda). Perda ini meliputi Perda provinsi, Perda kabupaten/kota dan peraturan desa atau peraturan yang setingkat. Adapun wewenang untuk menetapkan Perda berada pada kepala daerah atas persetujuan DPRD.

Dalam peraturan perundang-undangan setiap aturan secara hirarki tidak boleh bertentangan antara peraturan dengan aturan lain. Artinya, setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada dasar bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal inilah yang disebut hirarki dalam penjenjangan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penganalisaan peneliti terdapat dua peraturan yang berbeda secara *leterlijk*. Yakni: (1) Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang Dan Jasa dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011

³*Ibid*

tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dua peraturan ini memiliki penafsiran yang berbeda. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Pasal I point 2 tertulis Diantara Pasal 10 dan Pasal 11 disisipkan 1 (satu) Pasal baru yaitu Pasal 10A, sehingga berbunyi sebagai berikut Pasal 10A : *“Dalam rangka pengadaan barang/jasa, Pengguna Anggaran (PA) bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sesuai peraturan perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah”*. Pasal I point 3, ketentuan Pasal 11 ditambahkan 1 (satu) ayat baru yaitu ayat (5), tertulis dalam pengadaan barang/jasa. *“Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekaligus bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)”*. Namun sesuai Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Pasal 8 ayat (1) huruf c, disebutkan bahwa *“Pengguna Anggaran (PA) memiliki tugas dan kewenangan salah satunya adalah menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)”*. Kemudian pada Pasal 12 ayat (1) tertulis: *“Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) merupakan Pejabat yang ditetapkan oleh PA/KPA untuk melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa”*.

Adanya kata “menetapkan” dan “ditetapkan” pada kedua pasal di atas, berarti PA/KPA menetapkan orang lain untuk menjadi PPK dan bukan menetapkan dirinya sendiri. Sedangkan di Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, PA/KPA secara otomatis menjadi PPK. Padahal, secara hirarki dua peraturan ini tidak boleh terjadi. Peraturan menteri dalam negeri secara hirarki yang berada di bawah Presiden, harus sejalan dengan peraturan yang di atasnya yakni Peraturan Presiden.

Secara teoritik, pembahasan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari konsep hierarki norma

hukum⁴. Dua aturan yang secara hirarki mestilah harus memiliki sinkronisasi antara peraturan di bawah dengan peraturan di atasnya, agar tidak terjadi kesalahafsiran terhadap pelaksanaan peraturan tersebut dalam tata kelola pemerintahan dan tidak terjadi kekeliruan dalam melaksanakannya serta tidak terjadi kerancuan dalam implikasi hukum.

Hukum merupakan landasan pembangunan di bidang lainnya yang bermakna teraktualisasinya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial atau pembangunan (*law as a tool of social engineering*), instrumen penyelesaian masalah (*dispute resolution*), dan instrumen pengatur perilaku masyarakat (*social control*). Begitupun untuk konteks Indonesia, hukum telah memberikan peran penting melalui tiga fungsinya tersebut.⁵

Agar terjadi peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel mestilah berdasarkan aturan yang ada. Diantaranya, dalam bentuk Peraturan Presiden maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan keuangan Negara yang dibelanjakan melalui Proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan/kompetensi yang sehat dalam proses pengadaan barang/jasa, terutama anggaran belanja Pemerintah Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD, sehingga

⁴Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 47

⁵Aziz Syamsuddin. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*. Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 1

diperoleh Barang/Jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun untuk kelancaran tugas pemerintah dalam pelayanan masyarakat. Namun, kedua peraturan tersebut secara substansi terdapat penafsiran *leterlijk* atau harfiah (*what does the word mean*)⁶ khususnya, Pasal 8 dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tidak sejalan dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 khususnya pasal 1 point 2 tertulis “Diantara Pasal 10 dan Pasal 11 disisipkan 1 (satu) Pasal baru yaitu Pasal 10A, seperti yang dijelaskan di atas.

Semestinya, Permendagri harus merujuk kepada Perpres sebagai aturan tertinggi yang merupakan salah satu peraturan operasional dalam implementasi Otonomi Daerah. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Mendagri dalam rangka pembinaan pemerintah daerah masih bersifat pedoman umum yang masih harus ditindaklanjuti dengan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah. Yang lebih penting lagi, adalah peraturan-peraturan tersebut harus sinkron (tidak menyimpang antara satu dengan yang lainnya) dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu undang-undang dan peraturan pemerintah.

Permendagri tersebut masih banyak mengandung ketidakjelasan dan ketidaktegasan dalam memberikan pedoman kepada daerah dalam melaksanakan anggaran belanja daerah terhadap barang dan jasa serta aset daerah, terutama tentang Pengguna Anggaran dan Kuasa Pengguna Anggaran dalam dua peraturan tersebut. Hal ini, mengakibatkan kebingungan pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran belanja daerah terhadap barang dan jasa.

⁶Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 220

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang diatas dapat merumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut ini.

1. Bagaimanakah kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 terhadap Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dalam pengadaan barang/jasa ?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 dalam pengadaan barang/jasa?
3. Bagaimanakah harmonisasi dan sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan:

1. Kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dalam pengadaan barang/jasa.
2. Implikasi hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.
3. Harmonisasi dan sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis:

- a. sebagai bahan pemikiran dalam merancang peraturan agar tidak terjadi ketidak sinkronan dan ketidakharmonisan bila memunculkan peraturan tentang hal yang sama.
- b. sebagai bahan pemikiran dalam kajian hukum tata negara mengenai peraturan yang akan dilaksanakan.
- c. sebagai bahan ataupun literatur yang dipergunakan pada pengkajian Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi :

- a. Pembuat kebijakan, dapat menambah wawasan ataupun pengetahuan dalam menyikapi dua peraturan yang berbeda.
- b. Pengguna (Pemerintah Daerah, Pemerintah Kota, dan perangkat kerja daerah lainnya), sebagai acuan dalam melaksanakan peraturan tersebut.
- c. Peneliti, dapat menambah wawasan ataupun pengetahuan bidang ketatanegaraan (peraturan perundang-undangan) serta sebagai alternatif bentuk solusi kebijakan yang dapat dilakukan dalam menyikapi dua perbedaan peraturan yang secara *leterlijk* berbeda.

E. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji dan menelaah secara *leterlijk*, sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan.⁷

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif yakni mendeskripsikan semua data secara tepat yang berkaitan dengan permasalahan guna menjawab permasalahan penelitian yang dinyatakan dalam rumusan masalah.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder sebagai berikut ini :

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat atau berkaitan langsung dengan penelitian ini yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah,
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah,

⁷Nomensen Sinamo, *Op.cit*, hlm.37

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer, berupa buku-buku, hasil penelitian dan bahan pustaka lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, diantaranya bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan sebagai data skunder. Dalam penelitian ini penulis melakukan pengolahan data yang hakikat kegiatannya untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis.⁸

5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisis data kualitatif, yaitu dengan mengumpulkan data, mengkualifikasikan, kemudian menghubungkan teori yang berhubungan dengan masalah dan akhirnya menarik kesimpulan untuk

⁸Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 186

menemukan hasil. Analisis data merupakan langkah yang selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan ilmiah.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tata urutan perundang-undangan diurutkan secara hierarki, dimana peraturan dibawahnya tidak boleh bertentangan atau mengatur hal selain yang diperintahkan oleh peraturan diatasnya. Hal ini sesuai dengan satu azas hukum, yakni peraturan yang lebih rendah kedudukannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan cara seperti itu, dimaksudkan akan adanya tertib administrasi pengaturan perundang-undangan yang lebih baik dan tertata untuk menghindari adanya pelampauan wewenang. Sejalan dengan hal di atas, Bagir Manan dalam Yuliandri menyatakan apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum.⁹ Bahwa peraturan lain selain yang disebutkan dalam tata urutan perundang-undangan, kedudukannya diakui dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi.

⁹Yuliandri. *Op.cit*, hlm.50

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Di dalam bagian penjelasan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dipaparkan asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, penjelasan dari tiap-tiap asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:¹⁰

- a. Asas Pengayoman
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- b. Asas Kemanusiaan
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.
- c. Asas Kebangsaan
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.
- d. Asas Kekeluargaan
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas Kenusantaraan
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika
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.
- g. Asas Keadilan
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

¹⁰Aziz Syamsuddin. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*. Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 33

- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
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 kepastian hukum.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan bangsa dan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Untuk memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dapat dimulai dari pengertian tentang asas hukum.¹¹ P. Scholten menjelaskan bahwa: asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum, sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidak mungkin, karena untuk itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih kongkrit.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan, ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.¹² A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, khususnya dalam ranah ke-Indonesiaan,

¹¹*Ibid*, hlm. 19

¹²*Ibid*, hlm. 23

terdiri atas: Citra Hukum Indonesia, Asas Negara Berdasar Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi, dan asas-asas lainnya.¹³

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, disamping menganut asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik, juga harus berlandaskan pula pada asas-asas hukum umum, yang terdiri atas asas hukum Negara berdasar atas hukum (*Rechstaat*), asas hukum umum pemerintahan berdasarkan system konstitusi, asas hukum Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Substansi pembentukan peraturan yang baik berkaitan dengan ciri intrinsik dalam Yuliandri terdiri dari :¹⁴

1. Penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan
2. Subsidiaritas dan keseimbangan
3. Keterlaksanaan dan keberlangsungan/keberlanjutan
4. *Rechtmatigheid* dan asas-asas hukum
5. Kejelasan asal usul peraturan
6. Kesatuan, kejelasan dan dapat dimasuki (dipahami)
7. Tuntutan demokrasi

Senada dengan pendapat diatas, Montesquie dalam judul bukunya *L'Esprit des lois* dalam Yuliandri menjelaskan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hal-hal yang dapat dijadikan asas-asas, antara lain adalah :¹⁵

1. Gaya harus padat dan mudah, kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya tambahan yang membingungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaknya sebisa mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud meminimalisasi kesempatan untuk perbedaan pendapat dari individu.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metarofik dan hepotetik.

¹³Maria Farida Indriati. *Ilmu Perundang-undangan*. Kanisus, Yogyakarta, 1998, hlm. 196-197

¹⁴Yuliandri. *Op.cit*, hlm.118

¹⁵*Ibid*, hlm.128-129

4. Hukum hendaknya tidak halus, karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang, bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya, tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali hanya apabila benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentasi atau dapat diperdebatkan, adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan.
7. Pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakikat permasalahan. Sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil hanya akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada image yang buruk dan menggoyahkan kewibawaan Negara.

Undang-undang semestinya dibentuk berdasarkan landasan yang kuat dan jelas. Menurut Bagir Manan, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu:¹⁶

- a. Landasan Filosofis
Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan.
- b. Landasan Sosiologis
Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realita kesadaran hukum masyarakat.
- c. Landasan Yuridis
Landasan yuridis merupakan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi legitimasi atau keabsahan dari suatu peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis harus memuat empat prinsip, yaitu:
 - 1) Prinsip negara hukum
yaitu prinsip yang harus dijadikan pegangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana setiap peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

¹⁶*Ibid*

- 2) Konstitusionalitas
Pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konstitusi atau undang-undang dasar, karena konstitusi merupakan induk dari segala peraturan perundang-undangan.
- 3) Prinsip Demokrasi
Pembentukan peraturan perundang-undangan harus bersifat transparansi atau terbuka, dimana adanya partisipasi rakyat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.
- 4) Prinsip perlindungan hak-hak rakyat
Pembentukan peraturan perundang-undangan harus melindungi dan menjamin hak-hak rakyat.

Penjelasan lain, menurut Erman Radjagukguk dalam Yuliandri mengemukakan bahwa undang-undang yang baik merupakan undang-undang yang memenuhi unsur :¹⁷

1. Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat,
2. Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti masyarakat,
3. Adanya aturan implementasi,
4. Harus ada sarana pelaksanaannya,
5. Harus sinkron dengan undang-undang yang lain.

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa terciptanya suatu produk perundang-undangan yang baik dalam substansinya maupun secara prosedural dan sesuai berdasarkan tata urutan perundang-undangan secara hirarki yang dijelaskan diatas, maka diperlukan beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu:¹⁸ kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

¹⁷*Ibid* , hlm.136

¹⁸<http://hukumsetdawsb.blogspot.com/2011/05/pembentukan-peraturan-perundang.html>
06/01/2012

a. Kejelasan Tujuan.

Yang dimaksud dengan kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.

Yang dimaksud asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.

Yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dengan pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

d. Dapat dilaksanakan.

Yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Yang dimaksud dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan.

Yang dimaksud kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan sistematis dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan.

Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah 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.

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Ruitter, norma yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat mengandung salah satu sifat berikut ini :

- 1) perintah (*gebod*);
- 2) larangan (*verbod*);
- 3) pengizinan (*toestemming*); dan
- 4) pembebasan (*vrijstelling*).

Dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ada hal di dalam materi-materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang. Hal-hal tersebut sebagai berikut:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang.
- c. Pengesahan perjanjian Internasional tertentu.
- d. Tindak lanjut atas keputusan Mahkamah Konstitusi.
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Di dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merumuskan, materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) sama dengan materi muatan Undang-Undang tersebut. Pasal 12 Materi muatan Peraturan Pemerintah berisikan materi-materi untuk menjalankan Undang-Undang sesuai dengan semestinya. Pasal 13 materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) berisikan tentang materi-materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sedangkan di Pasal 14 materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisikan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

serta menampung kondisi khusus daerah atau penjabaran lebih lanjut PeraturanPerundang-undangan yang lebih tinggi.

3. Penafsiran Dalam Hukum Tata Negara

Penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara kongkrit. Di samping itu, dalam bidang hukum tata Negara, penafsiran *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks peraturan perundang-undangan.

Dikarenakan pentingnya hal tersebut di atas, maka dalam setiap ilmu hukum diuraikan adanya berbagai metode penafsiran, antara lain:¹⁹

1. Teori penafsiran letterlijk atau harfiah

Penafsiran yang menekankan pada arti atau makna kata-kata yang tertulis.

2. Teori penafsiran gramatikal atau interprestasi bahasa

Penafsiran yang menekankan pada makna teks yang di dalamnya kaidah hukum dinyatakan, penafsiran dengan cara ini bertolak belakang dari makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.

¹⁹Jimly Asshidiqie, *Op.cit*, hlm.220

3. Teori penafsiran historis

Merupakan penafsiran sejarah perumusan undang-undang dan penafsiran sejarah hukum.

4. Teori penafsiran sosiologis

Konteks sosial ketika suatu naskah dirumuskan dapat dijadikan perhatian untuk menafsirkan naskah yang bersangkutan.

5. Teori penafsiran sosio-historis

Penafsiran ini memfokuskan pada konteks sejarah masyarakat yang mempengaruhi rumusan naskah hukum.

6. Teori penafsiran filosofis

Penafsiran dengan fokus perhatian pada aspek filosofis.

7. Teori penafsiran teleologis

Penafsiran ini difokuskan pada penguraian atau formula kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya.

8. Teori penafsiran holistik

Penafsiran ini mengaitkan suatu naskah hukum dengan konteks keseluruhan jiwa dari naskah tersebut.

4. Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Hirarki perundang-undangan Indonesia yang berlaku di Negara Indonesia menjelaskan bahwa undang-undang yang rendah, tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang di atasnya, hal ini menegaskan bahwa setiap undang-undang yang akan muncul, haruslah diteliti sedetail mungkin, agar undang-undang tersebut tidak bertentangan sewaktu diundangkan nantinya. Secara teoritik, tata urutan

peraturan peraturan perundangan-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.²⁰

Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” kehendak yang berkuasa.²¹ Tata urutan atau hirarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum itu oleh Hans Kelsen disebut *hierarchi of norm (Stufenbau des Recht)*.

Menurut Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hirarki perundang-undangan menyebutkan bahwa hirarki perundang-undangan Indonesia meliputi :²²

Pasal 7

- 1) UUD 1945, yang merupakan peraturan negara atau sumber hukum tertinggi dan menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan lainnya.
- 2) Ketetapan MPR.
- 3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu), kewenangan penyusunan undang-undang berada pada DPR dengan persetujuan bersama dengan presiden. Dalam kepentingan yang memaksa presiden bisa mengeluarkan Perpu.
- 4) Peraturan Pemerintah (PP), yang berhak menetapkan PP adalah presiden. Dalam hal ini presiden melakukan sendiri tanpa persetujuan dari DPR.
- 5) Peraturan Presiden, di dalamnya berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.

²⁰Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 23

²¹Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi, cetakan kedua*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 203

²²*Ibid*

- 6) Peraturan Daerah (Perda). Perda ini meliputi Perda provinsi, Perda kabupaten/kota dan peraturan desa atau peraturan yang setingkat. Adapun wewenang untuk menetapkan Perda berada pada kepala daerah atas persetujuan DPRD.

Pasal 8

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

5. Sinkronisasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Sinkronisasi bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan, sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, atau mempunyai keserasian secara horizontal apabila menyangkut perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Jika yang dilakukan terhadap taraf sinkronisasi secara vertikal, maka yang menjadi ruang lingkup adalah perundang-undangan yang berbeda derajat, yang mengatur bidang kehidupan tertentu (yang sama).²³

Maksud dari pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan

²³Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm .74

membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (overlapping). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.²⁴

Fungsi harmonisasi dalam pembentukan undang-undang atau peraturan merupakan salah satu aspek yang dapat dijadikan ukuran untuk menentukan kualitas pembentukan undang-undang atau peraturan sehingga mempunyai makna berkelanjutan disamping perlunya dilakukan sinkronisasi. Dilihat dari perinstilahannya harmonisasi dapat ditafsirkan dalam beberapa pengertian. Dalam bahasa Inggris: *harmonization* atau *harmony* berarti berkeselarasan, keserasian, kecocokan, kesesuaian, kerukunan.²⁵

Selanjutnya dalam Yuliandri, melalui beragam penelusuran juga ditemui bahwa istilah harmonisasi berasal dari ilmu musik, yang kemudian digunakan dalam ilmu seni. Dalam musik dikenal harmonisasi nada-nada dan dalam seni berkembang harmonisasi warna-warna, kata-kata, frasa dan lain sebagainya. Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum,

²⁴<http://www.djpp.depkumham.go.id/kegiatan-umum/49-kegiatan-direktorat-harmonisasi.html> 07/02/2012

²⁵John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 290

tanpa mengaburkan dan mengobarkan pluralism hukum kalau memang dibutuhkan.²⁶

Selanjutnya, menurut pengamatan L.M. Lopian Gandhi dalam Yuliandri terhadap praktik hukum di Indonesia, dijumpai dalam pelbagai sektor peraturan sebagai penyebab timbulnya disharmoni itu, yakni :²⁷

1. Perbedaan antara pelbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu, jumlah peraturan yang semakin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula, ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif.
2. Bertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan.
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal pelbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan.
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran Mahkamah Agung.
5. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan.
6. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah.

²⁶Yuliandri. *Op.cit*, hlm.216

²⁷*Ibid*, hlm.216-217

7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu.
8. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Pada prinsipnya, harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, dan kesebandiangan, kegunaan dan kejelasan, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralism hukum kalau memang dibutuhkan. Dalam bentuk lain, harmonisasi dapat dilakukan sebagai upaya untuk menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan rancangan undang-undang perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk undang-undang yang baik yang memenuhi pelbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta perlakuannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.²⁸

Harmonisasi juga berfungsi sebagai upaya pencegahan dan fungsi penanggulangan akan terjadinya disharmoni hukum. Harmonisasi hukum untuk mencegah terjadinya disharmoni hukum dapat dilakukan melalui penemuan hukum (penafsiran dan konstruksi hukum), penalaran hukum, dan pemberian argumentasi yang rasional. Upaya ini dilakukan dengan arahan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat, dan kehendak moral. Upaya harmonisasi yang bersifat pencegahan dilakukan dalam rangka mengantisipasi kenyataan tentang

²⁸*Ibid*

adanya faktor-faktor potensial yang dapat menyebabkan terjadinya disharmoni hukum.²⁹

Pengharmonisasian penyusunan rancangan undang-undang dimaksudkan sebagai upaya untuk melakukan pengawasan bersama yang bersifat mencegah, terhadap kemungkinan sebuah rancangan mengandung cacat hukum. Serta tidak terjadinya perbenturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, agar pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan dan bermakna.

Selanjutnya harmonisasi juga berkaitan dengan pelaksanaan sinkronisasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi dapat dilakukan dalam dua cara :³⁰ 1. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, 2. Masih tetap dalam lingkup yang dibenarkan oleh azas-azas dan norma-norma yang berlaku. Sinkronisasi dapat berbentuk vertikal dan horizontal.

Menurut Maria Farida Indrati S dalam Yuliandri, ada beberapa langkah atau cara sederhana untuk menganalisis suatu peraturan perundang-undangan :³¹ 1. Terlebih dahulu harus menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti serta peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan dasar pembantuan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti, 2. Setelah itu barulah dapat dilakukan penelitian terhadap latar belakang dari peraturan perundang-undangan yang hendak diteliti, yaitu dengan melihat Konsiderans dan Penjelasan Umum dari peraturan perundang-undangan tersebut, 3. Kemudian dilakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*, hlm.221

³¹ *Ibid*, hlm.244

beserta penjelasan pasal demi pasalnya, 4. Berdasarkan penelitian mengenai latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut serta melihat ketentuan-ketentuan pasal-pasalinya, maka kita dapat mengadakan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat disesuaikan dengan tujuan dari penelitian yang dilakukan, seperti peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah ketentuan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan fungsi maupun materi muatannya, apakah peraturan perundang-undangan tersebut in mempunyai daya guna atau efektivitas dalam pelaksanaannya.

6. Asas-asas Penerapan Peraturan Perundang-undangan Dalam Hukum Positif

Penerapan hukum harus dilakukan dengan tata cara tertentu, untuk menghindari tindakan sewenang-wenang dari yang berwenang melaksanakan atau mempertahankan hukum. Selain berdasarkan ketentuan-ketentuan normatif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan penerapan hukum positif harus tunduk pada asas-asas tertentu.

1. Asas bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD (asas konstitusional dalam penerapan hukum).

Menghadapi hukum-hukum yang diadakan pada masa pemerintahan kolonial, UUD 1945 telah menetapkan suatu politik hukum yang diatur

dalam Pasal II Aturan Peralihan.³² Ketentuan ini bukan saja untuk mencegah kekosongan hukum.

2. Asas tidak berlaku surut (*nonretroaktif*).

Secara asasi semua aturan hukum hanya berlaku kedepan (*prospektif*).³³

Hal ini antara lain bertalian dengan salah satu prinsip Negara berdasarkan atas hukum. Suatu hubungan atau peristiwa hukum hanya akan mempunyai akibat hukum, berdasarkan aturan hukum positif yang ada pada saat hubungan atau peristiwa hukum itu terjadi.

3. Asas peralihan hukum.

Asas ini merupakan kebalikan dari asas berlaku surut. Asas berlaku surut mengandung arti, menerapkan hukum baru terhadap hubungan atau peristiwa hukum sebelum peraturan perundang-undangan baru ditetapkan. Asas dalam hukum peralihan (*transitory law*), adalah asas tetap menerapkan hukum lama terhadap hubungan dan peristiwa hukum yang telah ada atau akan ada, selama belum ada aturan hukum baru.

4. Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogate legi inferiori*).

Yang di maksud tertib hukum yaitu asas pertingkatan atau hirarki peraturan perundang-undangan. Penerapan hukum positif harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh sistem pertingkatan atau tata urutan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-

³²Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.50

³³*Ibid*, hlm.53

undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang di tetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

5. *Asas Lex specialis derogat legi generalis.*

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Sebagai contoh klasik hubungan aturan hukum umum dan aturan hukum khusus adalah antara ketentuan dalam KUH Perdata (BW) dengan KUH Dagang (WvK).

6. *Asas Lex posterior derogat legi priori.*

Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Sepintas lalu asas ini nampak sebagai asas pilihan hukum. Pada dasarnya asas ini tidak memilih melainkan mewajibkan menggunakan hukum yang lebih baru.

7. *Asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari pada hukum yang tidak tertulis.*

Apabila dihadapi pilihan antara ketentuan hukum tertulis (*written law*) dengan hukum tidak tertulis (*un-written law*), hakim atau siapapun juga yang menerapkan hukum, harus mengutamakan atau mendahulukan ketentuan hukum tertulis.

8. *Asas kepatutan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.*

Hakim bukanlah mulut undang-undang atau mulut hukum positif pada umumnya. Demikian pula, hakim tidak sekedar menerapkan bunyi suatu perjanjian yang merupakan undang-undang bagi pihak-pihak.

Hakim adalah mulut kepatutan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum. Asas ini menunjukkan hakim tidak boleh semata-mata mencari dan menemukan kebenaran formal.

Selain itu menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengintroduksi asas-asas peraturan perundang-undangan sebagai berikut :³⁴

- 1) Undang-undang tidak berlaku surut;
- 2) Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*);
- 4) Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogat lex priori*);
- 5) Undang-undang tidak dapat diganggu-gugat (kecuali diatur lain konstitusi atau Undang-Undang Dasar, *kursif penulis*), dan
- 6) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

B. Tinjauan Umum Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010

Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

³⁴Yuliandri. *Op.cit*, hlm.117

³⁵Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op.cit*, hlm.107

Materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) ada 3 jenis, yaitu:³⁶

- a. Yang diperoleh dari kewenangan atribusi yang dimiliki Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Materi muatan Perpres ini yang didasarkan langsung kepada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang mengatribusikan kewenangan umum pengaturan oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat pengaturan dan mandiri. Materi keputusan yang demikian tidak tertentu lingkungannya.
- b. Yang didasarkan pada Undang-undang yang memerintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Perpres.
- c. Yang didasarkan pada PP yang mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut kepada Perpres. Materi muatan Peraturan Presiden yang demikian tertentu lingkungannya.

Di dalam aturan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebelumnya, pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Perpres didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden, memuat materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

³⁶I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm.103

Fungsi Peraturan Presiden :

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945: “Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Fungsi Perpres:³⁷

- 1) Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (atribusi).
- 2) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya (delegasi).
- 3) Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 ini ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 6 Agustus Tahun 2010. Menurut Pasal 136 Perpres 54 Tahun 2010, Peraturan Presiden ini berlaku sejak tanggal ditetapkan yaitu tanggal 6 Agustus 2010. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah LKPP mencatat 75 persen kasus korupsi terkait pengadaan barang dan jasa. Untuk itu lahir Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Peraturan tersebut menggantikan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Perpres ini lahir dengan banyak tujuan, diantaranya³⁸:

- 1) menyederhanakan prosedur pengadaan barang/jasa,
- 2) mengurangi ekonomi biaya tinggi,
- 3) mendorong persaingan usaha yang sehat,
- 4) melindungi usaha kecil serta penyalarsan peraturan.

Perubahan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dibanding pendahulunya, Perpres Nomor 80, yang paling mencolok adalah soal organisasi pengadaan. Di Peraturan ini Unit Layanan Pengadaan yang memutuskan pemenang dan bertanggung jawab terkait pelelangan suatu barang dan jasa.

³⁷Maria FaridaIndriati S. *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisus, 2007, Hlm. 223-224

³⁸<http://www.kbr68h.com/perbincangan/obrolan-ekonomi/10265-pengadaan-barang-jasa-pemerintah-makin-bersih> . 03/03/2012

C. Tinjauan Umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.

Kementerian Dalam Negeri merupakan unsur pelaksana pemerintah di bidang pemerintahan dalam negeri. Kementerian Dalam Negeri dipimpin oleh Menteri yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Kementerian dalam negeri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara³⁹.

Fungsi dari Kementerian Dalam Negeri :

- 1) Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan dibidang pemerintahan dalam negeri,
- 2) Pengelolaan barang milik/kekayaan Negara,
- 3) Pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidang pemerintahan dalam negeri, dan
- 4) Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 ini ditetapkan di Jakarta tanggal 23 Mei 2011.⁴⁰ Alasan lahirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 ini Bahwa dengan adanya pengalihan dana Bantuan Operasional Sekolah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, penetapan peraturan perundang-undangan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berimplikasi terhadap perubahan struktur pendapatan, penegasan terhadap kedudukan pejabat pembuat komitmen, penganggaran tahun jamak dan pengaturan pendanaan tanggap darurat bencana, perlu dilakukan penyempurnaan terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan

³⁹depdagri.go.id. 30/11/2011

⁴⁰<http://auditorinternalpemerintah.blogspot.com/2011/06/permendagri-no-21-tahun-2011.html> . 04/03/2012

Daerah. Alasan lain kebijakan tersebut dilalukan adalah untuk menjaga kesinambungan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan realitas politik di daerah.⁴¹

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan :

ayat (1)

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

ayat (2)

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) diatas, yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu di dalam pemerintahan. Dengan meninjau Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, kita dapat melihat bahwa Peraturan Menteri juga merupakan bagian dari Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

⁴¹https://www.bappeda.sidoarjo.kab.go.id/files/permendagri_nomor_22_tahun_2012_ttg_pe_dum_2012.04/03/2011

BAB III

PEMBAHASAN PERMASALAHAN

A. Kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Terhadap Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Dalam Pengadaan Barang/Jasa.

Peraturan menteri sebagai salah satu instrumen hukum diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa menteri dapat membuat peraturan walaupun pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, menteri dapat menetapkan peraturan yang tidak merupakan delegasi peraturan perundang-undangan yang di atasnya. Peraturan menteri ini biasa disebut peraturan menteri mandiri, termasuk dalam peraturan kebijakan bersumber dari kewenangan diskresi (*Freies Emerssen*).⁴²

Kedudukan Peraturan Menteri diatur dalam Undang-Undang. Dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan *bahwa jenis peraturan perundang-undangan, selain yang terdapat didalam hierarki tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan*. Peraturan

⁴²Makalah Ahmad M. Ramli, *Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta. 2008

Menteri serta peraturan lain yang dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara lain.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Peraturan Menteri itu harusnya di bawah Peraturan Presiden karena menteri bertanggung jawab langsung kepada Presiden.⁴³ Tidak dicantumkannya Peraturan Menteri atau jenis-jenis peraturan perundang-undangan lainnya di dalam hierarki, tidak dapat kemudian ditafsirkan kedudukannya berada di bawah Perda.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri yang biasanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Dalam hal ini ditegaskan Bagir Manan, menyatakan apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum.⁴⁴

Dalam membentuk Peraturan Menteri perlu diperhatikan landasan yuridis yang jelas. Peraturan Menteri yang dibentuk harus dapat menunjukkan dasar hukum yang dijadikan landasan pembentukannya. Makna tata urutan peraturan perundang-undangan terkait dengan dasar yuridis pembentukan Peraturan Menteri dalam arti bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat dapat dijadikan landasan atau dasar yuridisnya.

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 sampai saat ini tidak di revisi dan tidak ada yang meminta untuk diuji materil ke Mahkamah Agung, sehingga secara

⁴³*ibid*

⁴⁴Yuliandri. *Op.cit*, hlm.50

hukum masih berlaku. Namun, jika dilihat dari isi perundang-undangan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 10A dan Pasal 11 ayat (5) seharusnya tidak bertentangan dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 12 ayat (1). Karena itu, menurut prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan disyaratkan : a. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada dibawahnya, b. peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, c. isi atau muata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Namun kenyataannya ada salah satu Pasal dari 2 peraturan ini (Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 12 ayat (1) dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 10A dan Pasal 11 ayat (5)), yang secara *leterlijk* dianalisis bertentangan. Pernyataan yang diisyaratkan dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 12 ayat (1) tentang tugas dan kewenangan PA : diantaranya menetapkan PPK, sedangkan dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 10A dan Pasal 11 Ayat (5) PA dapat merangkap sebagai PPK.

Artinya karena pada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 PA menetapkan PPK, jadi PPK harus bertanggung jawab kepada PA. Sementara dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, karena PA merangkap sebagai PPK secara pertanggung jawabannya menjadi tidak jelas. Sebab PA dan PPK dalam hal ini berkedudukan sejajar.

Penafsiran yang berbeda dari dua peraturan ini (Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011) secara kedudukan menjadi membingungkan, aturan yang mana yang harus diikuti Perpres atau Permendagri. Namun, bila dilihat dari kedudukan tentu berpedoman kepada peraturan yang lebih tinggi, yakni Perpres Nomor 54 Tahun 2010. Sebab secara *hierarchy of norm* peraturan dibawahnya tidak bisa dilaksanakan bila bertentangan dengan peraturan diatasnya. Hal ini juga sesuai dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of law* yang berisikan bahwa hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dengan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.

Jelasnya lagi hukum dapat dikatakan sesuatu yang valid, apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang memiliki wewenang lebih tinggi dengan norma yang dibawahnya. Hukum merupakan sesuatu yang berjenjang dan berlapis membantuk hierarki, yang mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya.

Senada dengan permasalahan diatas lebih lanjut Merkl mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlizt*).⁴⁵ Artinya, suatu norma hukum itu keatas bersumber dan berdasar pada norma diatasnya tetapi kebawah ia menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu hukum norma itu mempunyai masa berlaku yang relatif berlakunya tergantung pada norma hukum yang berada

⁴⁵Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op.cit*, hlm. 25

diatasnya. Dengan kata lain, apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma hukum yang dibawahnya akan tercabut dan terhapus pula.

B. Implikasi Hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Implementasi Peraturan Menteri terkait pada dasarnya disiapkan oleh departemen secara nyata untuk melaksanakan Peraturan Menteri yang dibentuk. Pembentukan Peraturan Menteri tidak hanya didasarkan pada keinginan untuk melakukan tertib administrasi dan prosedural serta tertib lainnya. Tetapi sesungguhnya bagaimana Peraturan Menteri tersebut dilaksanakan dan sekaligus ditegakkan.

Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan faktor yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh adanya sumber pendapatan daerah dan tingkat lukratifnya.⁴⁶ Sumber pendapatan daerah ditentukan oleh sejauh mana dasar pengenaan pajak responsif terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi.

⁴⁶Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hal.175

Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang Menteri menurut Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut:⁴⁷

- a. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 dan kebiasaan yang ada.
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Oleh karena fungsi Peraturan menteri disini sifatnya delegasian dari Peraturan Presiden, maka Peraturan Menteri disini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang oleh Presiden dituangkan dalam Peraturan Presiden.
- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.
- d. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Dalam konsiderans Permendagri Nomor 21 tahun 2011 disebutkan beberapa alasan yang menjadi pertimbangan dalam penyusunannya, salah satunya adalah : penegasan terhadap kedudukan pejabat pembuat komitmen. Kemudian dalam Pasal 10 A, disebutkan:

Pasal 10A

Dalam rangka pengadaan barang/jasa, Pengguna Anggaran bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen sesuai peraturan perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Kemudian dalam Pasal 11, disebutkan:

Pasal 11

- (1) Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dalam melaksanakan tugas-tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang.
- (2) Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan pertimbangan tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola, beban kerja, lokasi, kompetensi, rentang kendali, dan/atau pertimbangan objektif lainnya.

⁴⁷Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Op.cit*, hlm.118

- (3) Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh kepala daerah atas usul kepala SKPD.
- (3a) Pelimpahan sebagian kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:
- a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
 - b. melaksanakan anggaran unit kerja yang dipimpinnya;
 - c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
 - d. mengadakan ikatan/perjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
 - e. menandatangani SPM-LS dan SPM-TU;
 - f. mengawasi pelaksanaan anggaran unit kerja yang dipimpinnya; dan
 - g. melaksanakan tugas-tugas kuasa pengguna anggaran lainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh pejabat pengguna anggaran.
- (4) Kuasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada pengguna anggaran/pengguna barang.
- (5) Dalam pengadaan barang/jasa, Kuasa Pengguna Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekaligus bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen.

Dari penjelasan pasal-pasal didalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pengadaan barang/jasa, Permendagri menegaskan bahwa PA/KPA dapat bertindak sekaligus sebagai PPK. Tidak ada dasar hukum yang disebutkan sehingga ada pengaturan tersebut, jadi yang membuat aturan adalah Permendagri tersebut.

Sedangkan pada Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/jasa mengatur bahwa dalam pengadaan barang/jasa, antara PA/PPK dengan PPK dipisahkan (PA/KPA menetapkan PPK), sehingga ada pemberian kewenangan dari PA/KPA kepada PPK khusus dalam hal pengadaan barang/jasa. Dengan adanya pemberian kewenangan kepada PPK, jelas kedudukannya bahwa PPK bertanggung jawab kepada PA/KPA. Sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 8 Ayat (1) huruf c, disebutkan bahwa "*Pengguna Anggaran memiliki tugas dan kewenangan salah satunya adalah menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen*

(PPK)". Kemudian pada Pasal 12 Ayat (1) tertulis: "Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) merupakan pejabat yang ditetapkan oleh PA/KPA untuk melaksanakan Pengadaan Barang/jasa". Untuk lebih jelasnya dideskripsikan dalam tabel berikut di bawah ini.

Tabel 1
Perbedaan Perpres Nomor 54 Tahun 2011 Tentang Pengadaan Barang/Jasa dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Pengadaan Barang/Jasa

Perpres Nomor 54 Tahun 2010	Permendagri Nomor 21 Tahun 2011	Ket.
Antara PA/PPK dengan PPK dipisahkan (PA/ KPA menetapkan PPK), sehingga ada pemberian kewenangan dari PA/KPA kepada PPK khusus dalam hal pengadaan barang/jasa. Dengan adanya pemberian kewenangan kepada PPK, jelas kedudukannya bahwa PPK bertanggung jawab kepada PA/KPA dalam pengadaan barang/jasa. (Pasal 8 ayat (1))	PA/KPA dapat bertindak sekaligus sebagai PPK dalam pengadaan barang/jasa. (Pasal 10A)	Ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan

Sumber: Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011

Sebagaimana disebutkan dalam konsiderans, bahwa penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah harus efisiensi dan efektif, sehingga diperlukan upaya untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan/kompetisi yang sehat dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dibiayai APBN/APBD, dengan demikian diperoleh barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggung-jawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Sementara Perpres Nomor 54 Tahun 2010 mendefinisikan PPK adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan barang/jasa dan untuk menjadi PPK diberikan persyaratan yang cukup tinggi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 ayat (2). Titik berat dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 adalah PPK haruslah seorang yang profesional dan tidak berpihak (independen) sehingga dapat menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (*stakeholders*) secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel. Karena itu, Perpres Nomor 54 Tahun 2010 mengamanatkan adanya pemisahan antara PA/KPA dengan PPK sedangkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 memperbolehkan, maka terjadi pertentangan atau konflik antara norma hukum, ada pertentangan hukum, dikembalikan kepada tata urutan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 5 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan, harus dibentuk berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

- a. Asas kejelasan tujuan dalam hal ini adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai. Sementara Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dalam rangka pengadaan barang/jasa, Pengguna Anggaran (PA) bertindak sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sesuai peraturan Perundang-undangan di bidang Pengadaan Barang/Jasa. Namun, dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dibunyikan bahwa salah satu tugas dari Pengguna Anggaran (PA) adalah menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen dan Pejabat Pembuat Komitmen ditetapkan oleh Pengguna Anggaran untuk melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa. Jadi jelasnya, PA dalam Permendagri dapat bertindak sekaligus sebagai PPK. Sedangkan dalam Perpres PA dipisahkan dengan PPK (PA menetapkan PPK). Dari perbedaan kedua peraturan diatas, jelas secara substansinya menimbulkan kebingungan dan ketidakjelasan tujuan.
- b. Selanjutnya dimaksud asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang. Dalam hal ini Perpres dan Permendagri sudah dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk yang tepat. Namun jika dilihat dari substansi kedua peraturan tersebut, menimbulkan tumpang tindih.

- c. Sedangkan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dengan pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Dalam hal materi muatan, seharusnya Permendagri harus merujuk kepada Perpres sebagai aturan yang lebih tinggi darinya dan mengatur lebih khusus lagi terutama dalam hal Pengadaan Barang/Jasa.
- d. Dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut. Tetapi, dengan dua substansi materi yang tumpang tindih tersebut menyebabkan keterlaksanaan tidak efektif, kerana dapat menimbulkan kesalahtafsiran menurut kebutuhan masing-masing (daerah, kontraktor, dsb.) yang dapat menguntungkan mereka atau yang efektif menurut pendapat mereka masing-masing.
- e. Kejelasan rumusan, 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. Sementara dua perundangan ini berindikasi menimbulkan berbagai macam penafsiran.

Kemudian didalam Pasal 8, jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), juga mencakup peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah

Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Penjelasan Pasal 8 ayat (1) yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu didalam pemerintahan. Dengan meninjau Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011, kita dapat melihat bahwa Peraturan Menteri juga merupakan bagian dari Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Pasal 8 ayat 1), namun demikian sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5, pembentukan peraturan menteri harus melihat pada kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, serta disusun dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Pengaturan PA/KPA dapat bertindak sebagai PPK dalam Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tidak sesuai secara hierarki dan materi muatan dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 yang lebih tinggi hierarkinya dibandingkan dengan Permendagri berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ini sesuai dengan asas hukum “*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*” dimana terhadap 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang berbeda dan mengatur hal yang sama, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan

yang lebih tinggi⁴⁸, dalam hal ini Permendagri secara hierarki lebih rendah dari Perpres.

Ruang lingkup Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 adalah urusan tertentu dalam Kementerian Dalam Negeri, seharusnya pengaturan tersebut dibaca khusus diberlakukan bagi Kementerian Dalam Negeri, namun demikian kekhususan tersebut seharusnya bersifat mengatur lebih jauh dan tidak membuat aturan yang menyimpangi dan bertentangan dengan peraturan di atasnya secara hierarki. Asas preferensi hukum "*Lex Specialis Derogat Legi Generali*" memang mengatur penggunaan peraturan yang lebih khusus, namun asas tersebut tidak dapat diterapkan dalam hal ini karena kriterianya adalah bilamana 2 (dua) peraturan tersebut dalam urutan yang sama (sejajar) dalam hierarki perundang-undangan dan mengatur hal yang sama.⁴⁹

Berdasarkan wawancara dengan narasumber, kebijakan yang diambil dalam pengelolaan dan penanggungjawaban kegiatan dan keuangan oleh Kepala unit kerja SKPD Pemerintah Kota Padang selaku PA/KPA sekaligus sebagai PPK berpedoman kepada Permendagri Nomor 21 Tahun 2011. Sedangkan, dalam hal pelaksanaan barang dan jasa oleh Unit Layanan Pengadaan (ULP) dan Pejabat Pengadaan, berpedoman pada Perpres Nomor 54 tahun 2010.

Pada dasarnya, Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dalam hal pengadaan barang dan jasa pada dasarnya tidak mempersulit, namun dalam pelaksanaan terjadi keraguan yang dilakukan oleh PA/KPA dengan adanya merangkap sebagai PPK (Pasal 10A), sehingga terjadi pertentangan pemahaman dalam pelaksanaan

⁴⁸Peter MahmudMarzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm.306

⁴⁹*ibid*

peraturan tersebut. Sebab, di dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2010 tugas masing-masing (PA/KPA dan PPK) dijelaskan secara rinci, PA/KPA dan PPK tidak memiliki kewenangan yang sama. Misalnya dalam Pasal 8 dibunyikan kewenangan dari PA diantaranya: (a) menetapkan Rencana Umum Pengadaan, menetapkan PPK, (b) menetapkan Pejabat Pengadaan, (c) menetapkan Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan, (d) mengawasi pelaksanaan anggaran, (e) menyampaikan laporan keuangan sesuai denganketentuan peraturan perundang-undangan, (f) menyelesaikan perselisihan antara PPK dengan ULP/Pejabat Pengadaan dalam hal terjadi perbedaan pendapat, dan (g) mengawasi penyimpanan dan pemeliharaan seluruh Dokumen Pengadaan Barang/Jasa. Sedangkan tugas PPK diantaranya: (a) menetapkan rencana pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa, (b) menerbitkan Surat Penunjukan Penyedia Barang/Jasa, menandatangani Kontrak, (c) melaksanakan Kontrak dengan Penyedia Barang/Jasa, (d) mengendalikan pelaksanaan Kontrak, (e) melaporkan pelaksanaan/penyelesaian PengadaanBarang/Jasa kepada PA/KPA, menyerahkan hasil pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa kepada PA/KPA dengan Berita Acara Penyerahan, (f) melaporkan kemajuan pekerjaan termasuk penyerapananggaran dan (g) hambatan pelaksanaan pekerjaan kepada PA/KPA setiap triwulan dan, menyimpan dan menjaga keutuhan seluruh dokumen pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa.

Dalam hal inilah terlihat kelemahan Pemendagri Nomor 21 Tahun 2011, karena secara struktur tidak adanya pengelompokan yang jelas dalam kewenangan dan kriteria yang jelas baik PA/KPA maupun PPK. Dengan PA/KPA dapat secara langsung merangkap sebagai PPK, jadi PPK dalam mempertanggungkan kewenangannya kepada siapa? Keduanya sejajar. Sedangkan di dalam Pasal 8

Perpres Nomor 54 Tahun 2010 kewenangan PA/KPA dan PPK tidak sama, PPK melaporkan pertanggungjawabannya kepada PA/KPA. Jadi secara struktural PPK berada di bawah PA/KPA.

C. Harmonisasi dan Sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2010 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2010.

Perkembangan materi hukum (*legal substance*) peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung, karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Namun demikian masih saja ditemukan peraturan perundang-undangan bermasalah, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek legal draftingnya. Paling tidak ada tiga permasalahan utama di bidang ini, yaitu :

1. Tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan,
2. Perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas dan
3. Implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Permasalahan tersebut diatas, antara lain disebabkan oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya pendalaman materi, koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain. Oleh karena itu, salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Harmonisasi harus dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik, penyusunan Program Legislasi Nasional sampai dengan penyusunan RUU.

Melalui Pasal 47 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan ini mengandung konsekuensi bahwa rancangan undang-undang dalam pengajuannya harus melewati mekanisme pengharmonisasian yang biasanya dilakukan melalui pembahasan bersama panitia antar departemen agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan dalam sebuah Rancangan Undang-undang (RUU).

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia tidak memberikan perumusan mengenai kata harmonisasi, yang ada adalah padanan kata harmoni yaitu serasi, selaras, dan sepadan. Keterangan kata kata bagi disharmoni adalah kejanggalan ketidak selarasan.⁵⁰

Unsur-unsur di dalam harmonisasi antara lain:⁵¹

- a. Adanya hal-hal yang bertentangan, kejanggalan,
- b. Menyelaraskan hal-hal yang bertentangan secara proposional agar membentuk suatu sistem,
- c. Suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan,
- d. Kerjasama antara berbagai fator yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.

Harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan

⁵⁰Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, 2005, hlm. 238

⁵¹Makalah Ahmad M. Ramli. *Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang undangan*. Jakarta, 2008.

peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh pemerintah RI.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan disharmoni antar peraturan perundang-undangan sebagai berikut.⁵²

- a. Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda.
- b. Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem. Hal ini dimungkinkan terjadi dalam dua peraturan tersebut, karena kebutuhan dari masing-masing sektoral tanpa mengkaji sistem yang baik.
- c. Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum.
- d. Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas,
- e. Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Penyebab terjadinya disharmoni dalam pembentukan peraturan yakni (a) kurun waktu yang berbeda, hal ini dapat saja terjadi pada dua peraturan (Pepres Nomor 54 Tahun 2010 dan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 yang merupakan revisi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006). (b) Pendekatan sektoral, wilayah negara Indonesia yang sangat luas memiliki konteks lingkungan yang berbeda satu

⁵²<http://dukunhukum.wordpress.com/2012/06/29/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan/> 18/07/2012

sama lain, dimungkinkan terbentuknya dalam dua peraturan tersebut, karena kebutuhan dari masing sektoral tanpa mengkaji sistem yang baik. (c) Lemahnya koordinasi dari masing-masing sektor terkait juga dapat menyebabkan terjadinya disharmonisasi dalam pembentukan peraturan.

Sedangkan akibat yang ditimbulkan dari disharmonisasi peraturan perundang-undangan adalah:⁵³

- a. Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya,
- b. Timbulnya ketidakpastian hukum,
- c. Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien,
- d. Disfungsi hukum, dimana hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian social, penyelesaian sengketa, dan sebagai sarana perubahan social secara tertib dan teratur.

Adanya peraturan perundang-undangan di negara Indonesia yang tumpang tindih, penyebabpotensi ketidakharmonisan suatu peraturan perundang-undangan. Diantaranya, ketidakharmonisan suatu perundang-undangan yang berada diatas dengan peraturan yang berada dibawahnya (Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2010). Ketidakharmonisan peraturan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, peraturan mana yang harus dipedomani atau yang dilaksanakan? Jadi fungsi peraturan tersebut yang mestinya sebagai standar operasional kerja menjadi tidak efektif dan efisien. Pada dasarnya, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan adalah sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan

⁵³ *ibid*

lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Ada beberapa cara untuk mengatasi disharmoni peraturan perundang-undangan yang dapat disimpulkan yakni:

- a. Mengubah atau mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga atau instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif, untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan ke Mahkamah Agung.

Dengan dilakukannya pengharmonisasian maka akan tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa suatu peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Sebab fungsi harmonisasi dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu aspek yang dapat dijadikan ukuran untuk menentukan kualitas pembentukan perundang-undangan disamping perlunya sinkronisasi.⁵⁵

⁵⁴<http://www.djpp.depkumham.go.id/kegiatan-umum/49-kegiatan-direktorat-harmonisasi.html> (07/07/2012)

⁵⁵Yuliandri. *Op.cit*, hlm. 213

Sinkronisasi bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan, sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal, didasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah secara formal atau materil sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan sinkronisasi atau keserasian secara horizontal menyangkut perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama. Artinya jika yang dilakukan terhadap taraf sinkronasi secara vertikal, maka yang menjadi ruang lingkup adalah perundang-undangan yang berbeda derajat, yang mengatur bidang kehidupan tertentu (yang sama).⁵⁶ Melalui proses sinkronisasi materi muatan Undang-Undang akan mendukung pelaksanaan harmonisasi sehingga dapat mencegah terjadinya pengaturan ganda dan pertentangan norma antar berbagai Undang-Undang.

Dalam kaitannya dengan norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya tentang jenjang norma hukum (*stufenbau*), dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*). Tetapi dalam hal dua peraturan ini, secara hirarki Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 sebagai peraturan yang lebih rendah tidak merujuk pada Pepres Nomor 54 Tahun 2010 sebagai peraturan yang lebih tinggi .

⁵⁶Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm.74

Untuk memudahkan sinkronisasi supaya lebih terarah antara Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dengan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 terkait dengan Pengadaan Barang/Jasa dapat digunakan bentuk sinkronisasi vertikal dan horizontal.

1. Sinkronisasi vertikal

Sinkronisasi vertikal dapat diselesaikan dengan asas hukum *Lex Superiori derogat legi Inferiori* (Peraturan atau Undang-Undang yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan atau undang-undang yang rendah), sehingga sinkronisasi vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.⁵⁷

2. Sinkronisasi Horizontal

Sinkronisasi horizontal dapat diselesaikan atau dibantu dengan 2 asas hukum yaitu: *Lex Posteriori derogat legi lex Priori* (Peraturan atau Undang-undang baru mengenyampingkan peraturan atau Undang-undang yang lama) dan *Lex Specialis derogat legi Generali* (Peraturan atau Undang-undang yang bersifat khusus mengenyampingkan Peraturan atau Undang-undang yang bersifat umum). Dengan demikian sinkronisasi horizontal dilakukan dengan melihat peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat diusulkan terhadap dua peraturan ini (Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dan Pepres Nomor 54 Tahun 2010) antara lain:karena dalam Pasal 10A dalam Permendgri Nomor 21 Tahun 2011 tentang

⁵⁷Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 28

tugas PA/KPA dapat merangkap PPK, sedangkan Pasal 8 dalam Pepres Nomor 54 Tahun 2010 masing-masing memiliki tugas yang berbeda. Jadi, Permendagri yang secara hierarki berada di bawah Pepres mestinya menyelaraskan, menyesuaikan dengan peraturan yang lebih tinggi atau peraturan yang di atasnya. Sehingga tidak menimbulkan keraguan dan penafsiran baru terhadap peraturan sebagai rambu-rambu dalam mengambil kebijakan dan melaksanakan peraturan tersebut. Atau agar dua peraturan ini dapat terlaksana secara efektif dan efisien, sehingga tidak menjadi pertentangan dan penafsiran lain dalam menerapkan peraturan tersebut.



MILIK
UPT PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS ANDALAS

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Kedudukan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 terhadap Perpres Nomor 54 Tahun 2010 dalam pengadaan barang/jasa, berdasarkan Undang-Undang dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan, selain yang terdapat di dalam hierarki tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, secara yuridis kedudukan Peraturan Menteri dapat diakui kedudukannya sepanjang tidak bertentangan dengan Pepres sebagai aturan yang berada di atasnya. Namun jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka cara dalam memastikan keabsahannya dapat dilakukan melalui uji materil kepada Mahkamah Agung.
- 2) Implikasi hukum dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 dalam pengadaan barang dan jasa dapat disimpulkan berdasarkan (a) asas hukum "*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*" dimana terhadap 2 (dua) peraturan yang berada dalam urutan yang berbeda dan mengatur hal yang sama, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah

tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dalam hal ini Permendagri secara hierarki lebih rendah dari Perpres. (b) Asas preferensi hukum "*Lex Specialis Derogat Legi Generali*" memang mengatur penggunaan peraturan yang lebih khusus, namun asas tersebut tidak dapat diterapkan dalam hal ini karena kriterianya adalah bilamana 2 (dua) peraturan tersebut dalam urutan yang sama (sejajar) dalam hierarki perundang-undangan dan mengatur hal yang sama. Sehingga secara implikasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 meragukan, karena tidak sama dengan Peppres Nomor 54 Tahun 2010 sebagai peraturan yang lebih tinggi yang semestinya jadi rujukan peraturan di bawahnya dalam hal ini Permendagri.

- 3) Harmonisasi dan sinkronisasi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2010 adalah: terdapat tumpang tindih dan inkonsistensi dua peraturan tersebut. Untuk itu perlu, penyelarasan, penyesuaian, pemantapan dan penibulatan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain selain peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (*overlapping*).

2. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan di atas dapat disarankan sebagai berikut ini.

- 1) Dalam menerbitkan peraturan masing-masing kementerian semestinya merujuk pada peraturan di atasnya sebagai landasan yuridis dengan seksama dan lebih teliti lagi. Agar peraturan di bawah mendapat legitimasi yang jelas dan tidak ada 'kata' yang dapat menimbulkan makna ganda atau ambiguitas yang berimplikasi menimbulkan berbagai penafsiran sesuai kepentingan subjektif masing-masing pihak dalam melaksanakan peraturan tersebut. Sehingga tidak ada timbulnya disharmonisasi dan disinkronisasi dua peraturan atau lebih dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
- 2) Permendagri sebagai aturan yang rendah di bawah Pepres sebaiknya lebih bersifat jelas dan teknis, bukan sebaliknya umum dan luas yang berindikasi ketidakjelasan dan kemultitafsiran.
- 3) Bila terdapat kedisharmonisasian dan kedisinkronisasian dua peraturan atau lebih secara hierarki perlu pengajuan uji materil ke Mahkamah Agung dari Institusi/kementerian terkait atau masyarakat hukum atau masyarakat akademisi secara cepat, agar dua peraturan atau lebih tersebut tidak menimbulkan gejolak di masyarakat pemakai peraturan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Aziz Syamsuddin. 2011. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. 2004. *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press
- Bamabang Sunggono. 1997. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada
- Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah. 2010. *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*. Bandung: Fokus media.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Hanif Nurcholis. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Grasindo.
- I Bisri. 2004. *Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip dari implementasi hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*. Bandung: Cetakan ke-1, PT. Alumni.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- John M. Echols dan Hassan Shadily. 1988. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Maria Farida Indriati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Murtir Jeddawi. 2011. *Negara Hukum, Good Governance, dan Korupsi di Daerah*. Yogyakarta: Totalmedia.
- Miftah Thoha. 2010. *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Ni'matul Huda dan R. Nazriyah. 2011. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusa Media.

Nomensen Sinamo. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Bumi IntitamaSejahtera.

Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Soerjono Soekanto. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Yuliandri. 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Zainuddin Ali. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 dan Nomor 13 2006 Tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri dalam Negeri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri.

C. Website

depdagri.go.id

<http://dukunhukum.wordpress.com/2012/06/29/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan/>

<http://auditorinternalpemerintah.blogspot.com/2011/06/permendagri-no-21-tahun-2011.html>

https://www.bappeda.sidoarjo.go.id/files/permendagri_nomor_22_tahun_2012_ttg_pedum_2012

<http://www.djpp.depukumham.go.id/kegiatan-umum/49-kegiatan-direktorat-harmonisasi.html>

<http://hukumsetdawsb.blogspot.com/2011/05/pembentukan-peraturan-perundang.html>

<http://www.kbr68h.com/perbincangan/obrolan-ekonomi/10265-pengadaan-barang-jasa-pemerintah-makin-bersih>

Makalah Ahmad M. Ramli. 2008. *Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta.

