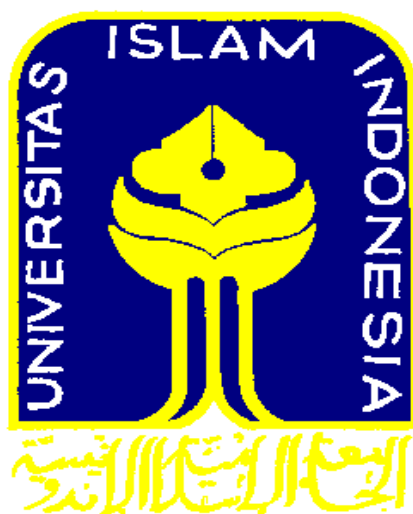


**PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 53 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH MENTERI DALAM
NEGERI**

SKRIPSI



Disusun Oleh:

NAUFAL IRFANNUARI

No. Mahasiswa: 11410480

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMANNOMOR 53 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH MENTERI DALAM
NEGERI**

SKRIPSI



Disusun Oleh:

NAUFAL IRFANNUARI

No. Mahasiswa: 11410480

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 53
TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME
OLEH MENTERI DALAM NEGERI**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

NAUFAL IRFANNUARI

No. Mahasiswa : 11410480

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 53 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH MENTERI DALAM
NEGERI**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada tanggal 10 Agustus

2018

Yogyakarta, 12 Juli 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,


Ni'matul Huda, Dr. Hj., S.H., M.Hum.

NIP: 904100108

**PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 53 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH MENTERI DALAM
NEGERI**

Telah Dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran pada tanggal
10 Agustus 2018 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 10 Agustus 2018

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.H.

2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

3. Anggota : Jamaludin Gafur, S.H., M.H.

Mengetahui,

Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Dekan

Dr., H. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIK.904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : NAUFAL IRFANNUARI

No. Mhs : 11410480

Menyatakan telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

**PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMANNOMOR 53 TAHUN 2015
TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH MENTERI DALAM
NEGERI**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyelenggaraan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “penjiplakan karya ilmiah (plagiat)”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini adalah pada saya, namun demi kepentingan yang bersifat akademik saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan siapapun.

Yogyakarta, 12 Juli 2018

Yang membuat pernyataan,



(NAUFAL IRFANNUARI)

CURICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Naufal Irfannuari
2. Tempat Lahir : Yogyakarta
3. Tanggal Lahir : 03 Januari 1994
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Klebengan Blok D/10B Depok Sleman Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Kampung Manado Rt. 008 Teluk Bayur Berau Kaltim
8. Identitas Orang tua/wali
 - a. Nama Ayah : Imansyah S.IP, MM (alm)
Pekerjaan Ayah : PNS
 - b. Nama Ibu : Sulistihani
Pekerjaan Ibu : IRT
Alamat Ortu : Klebengan Blok D/10B Depok Sleman Yogyakarta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 006 Teluk Bayur
 - b. SMP : SMP Negeri 1 Berau
 - c. SMA : SMA Negeri 1 Berau
10. Organisasi : Marching Band SMA Negeri 1
11. Hobby : Fotografi

Yogyakarta, 12 Juli 2018

Yang Bersangkutan


(Naufal Irfannuari)

NIM. 11410480

MOTTO

Kesuksesan tidak akan bertahan lama bila dicapai dengan jalan pintas

(NIN)

Nafsu manusia adalah lubang tanpa dasar, tidak akan ada habisnya jika kau coba penuhi

(NIN)

Personal yang bisa diandalkan, Keluarga yang bisa menjadi tempat berpulang, Pendarangan yang barokah, Komite yang solid

(The 5th)



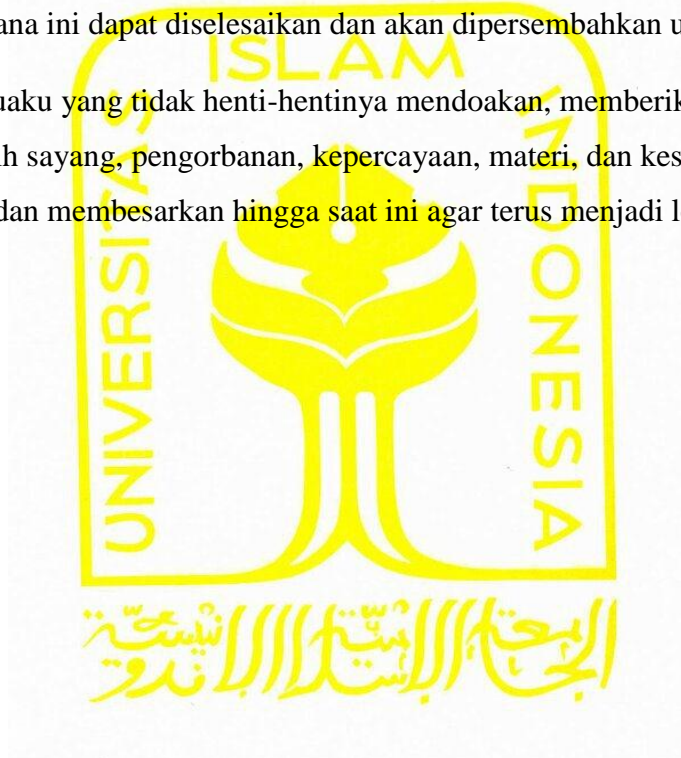
HALAMAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Ya Allah... Ya Rabbi... Engkaulah Yang maha Esa

Terima kasih atas segala rahmat yang Engkau kepada hamba sehingga karya sederhana ini dapat diselesaikan dan akan dipersembahkan untuk :

Kedua orang tuaku yang tidak henti-hentinya mendoakan, memberikan dukungan, perhatian, kasih sayang, pengorbanan, kepercayaan, materi, dan kesabaran dalam mendidik dan membesarkan hingga saat ini agar terus menjadi lebih baik.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamualaikum Wr.Wb

Alhamdulillah rabbi'l'alamiin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “**Pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame Oleh Menteri dalam Negeri**”. Sholawat serta salam semoga senantiasa dilimpahkan kepada junjungan kami nabi Muhammad SAW, yang menjadi suri tauladan bagi umat manusia dan membimbing manusia ke kehidupan yang lebih baik.

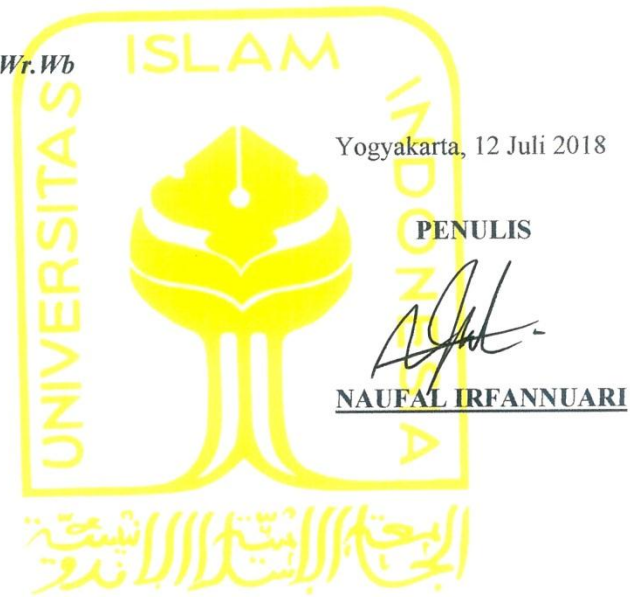
Penulisan skripsi ini dilaksanakan dalam rangka untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan diharapkan dapat memberi manfaat pada masyarakat dan kalangan akademis pada khususnya.

Dalam pengerjaan skripsi, tidak luput banyak kesulitan ataupun kendala-kendala yang dialami, sehingga mendapat banyak bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak sehingga skripsi ini terselesaikan. Pada kesempatan kali ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. ALLAH SWT, yang selalu ada dalam setiap langkah, atas karunia dan hidayah akal serta pikiran, kekuatan dan atas segala kemudahan;
2. Nabi Muhammad SAW, suri tauladan bagi umat manusia dan pembimbing manusia ke kehidupan yang lebih baik;
3. Bapak Dr., Ir. Harsoyo, M.Sc., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia;
4. Bapak Dr., Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Ibu Ni'matul Huda, Dr. Hj., S.H., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing Skripsi I, yang telah sabar meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
6. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis;
7. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas ilmu yang bermanfaat yang telah diberikan selama penulis menempuh pendidikan;
8. Seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih telah membantu penulis dalam menyelesaikan urusan akademik;
9. Seluruh keluarga besar penulis yang telah memberikan semangat untuk segera menyelesaikan penulisan hukum ini, terutama kedua orangtua penulis yaitu Bapak H. Imansyah, S.IP., MM (alm) dan Ibu Hj. Sulistihani terimakasih atas segala hal yang telah diberikan hingga selesainya skripsi ini;

10. Dan semua pihak yang telah hadir dan berjasa dalam hidup penulis, terima kasih telah memberikan pelajaran yang sangat berarti bagi penulis. Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini jauh dari kata sempurna dan terdapat banyak kekurangan sehingga kritik yang membangun penulis terima dengan terbuka. Semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat dan menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya Hukum Tata Negara.

Wassalamualaikum Wr. Wb



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS	v
CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Originalitas Penelitian.....	10
E. Tinjauan Pustaka	12
F. Metode Penelitian.....	19
BAB II PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH	
A. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	24
B. Pemerintah Daerah	38
C. Produk Hukum Daerah.....	44
D. Pembatalan Produk Hukum Daerah	53
E. Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Islam	58

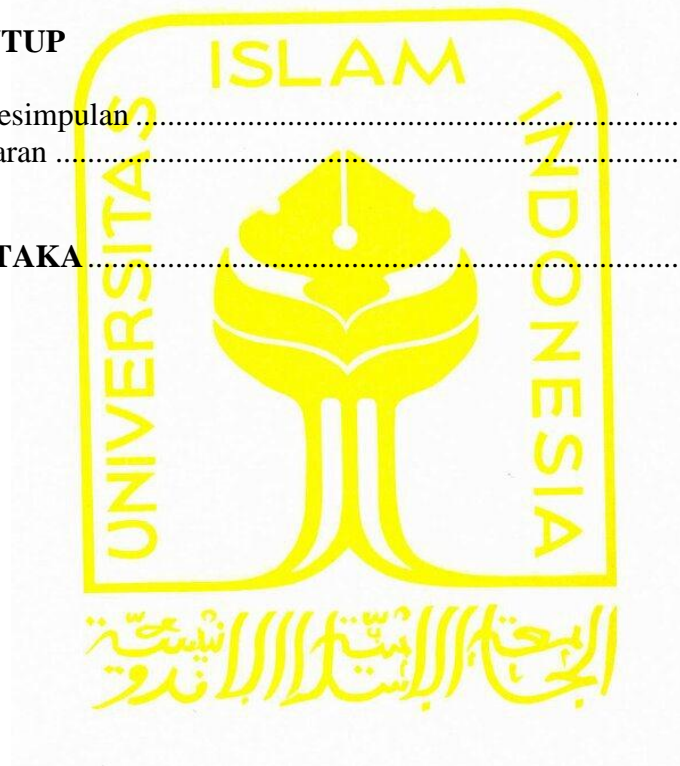
**BAB III PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 53
TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH
MENTERI DALAM NEGERI**

A. Kabupaten Sleman.....	64
B. Isi Peraturan Bupati Nomor 53 tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame dan Isi Peraturan daerah Sleman Nomor 4 tahun 2011 Tentang pajak Reklame.....	65
C. Pembatalan Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame	82

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	86
B. Saran	87

DAFTAR PUSTAKA	88
-----------------------------	----



ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui latar belakang pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dan untuk mengetahui apakah sudah tepat pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame oleh Menteri Dalam Negeri. Rumusan masalah yang diajukan yaitu : Apa latar belakang pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame ? : Apakah sudah tepat pembatalan terhadap Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame oleh Menteri Dalam Negeri ?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian yuridis normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara wawancara terhadap jajaran Pemerintah Kabupaten Sleman. Analisis data dilakukan secara deskriptif, kualitatif dengan menggambarkan data yang dihasilkan dalam bentuk uraian kalimat atau penjelasan dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara deduktif. Hasil studi ini menunjukkan bahwa Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dinyatakan bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, sehingga perlu dibatalkan yaitu bertentangan dengan Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang menyatakan bahwa “jangka waktu Pelayanan Terpadu Satu Pintu ditetapkan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen Perizinan dan Nonperizinan secara lengkap dan benar, kecuali yang diatur waktunya dalam undang-undang atau peraturan pemerintah: pasca pembatalan terhadap Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, pemerintah Kabupaten Sleman mengkaji kembali peraturan tersebut dan kemudian mengganti dengan peraturan yang baru yang saat ini masih dalam proses pembuatan Peraturan Bupati yang baru. Penelitian ini merekomendasikan akan lebih tepat jika dibatalkan melalui judicial review bukan oleh mekanisme pembatalan oleh Presiden.

Kata Kunci : pembatalan peraturan bupati, reklame

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut pasal 18 UUD 1945 ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pasal (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah adalah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri.¹

¹Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: FH UII press. hlm.409

Istilah otonom berasal dari penggalan dua kata Bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonom bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonom daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuurr* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berkaitan dengan butir: (2) Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislative, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandate rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

²C.S.T kansil dan Christine S.T kansil.2004.*pemerintahan daerah Indonesia hukum administrasi daerah*. Jakarta: sinar grafika offset. hlm.3

Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, dan perangkat daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.³

Dalam klasifikasi Urusan Pemerintahan terdapat urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah Kabupaten/kota. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

³Ni'matul Huda. *Perkembangan Hukum*. *Op.Cit.*, hlm. 409-410

Menurut Pasal 12 UU No.23/2014 (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Pasal 12 UU No.23/2014 (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan;
- r. kearsipan.

Pasal 12 UU No.23/2014 ayat (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian;
- h. transmigrasi.

Pasal 13 UU No.23/2014 ayat (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintahan Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan. Telah dikemukakan, Peraturan Daerah itu semacam undang-undang. Karena kewenangan pembentukannya mengikuti kewenangan pembentukan undang-undang. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Telah dikemukakan pula, dalam Pasal 65 UU No.23/2014 ayat (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan Kepala Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang, tidak disebutkan dengan tegas mengenai inisiatif Kepala Daerah. Kewenangan Kepala Daerah tersimpul dari wewenang menetapkan Peraturan Daerah atau kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktik ketatanegaraan. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk

berinisiatif diatur dalam hak prakarsa. Hal yang sama ada pada pembentukan undang-undang. Dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang menyebutkan hak inisiatif atau hak prakarsa Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Tetapi dengan ketentuan pasal 5 ayat (1) sudah tersirat bahwa presiden mempunyai hak inisiatif atau prakarsa mengajukan usul Rancangan Undang-undang.⁴

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 butir (8) juga menyebutkan: Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yuridiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Untuk melakukan pengawasan Pusat terhadap Daerah, didalam Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴Abdul latief, *Hukum dan peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) pada pemerintahan daerah*, Yogyakarta, UII Press, 2005, hlm. 70

dikatakan bahwa daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintah Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Pada tanggal 21 Juni 2016, ada 4 Perda dan 10 Perbub yang dibatalkan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sleman, diantaranya: Peraturan Bupati Sleman Nomor 47 Tahun 2015 tentang Izin Tenaga Kesehatan, Perda Sleman Nomor 8 Tahun 2012 tentang Retribusi Perizinan Tertentu, Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015

tentang Penyelenggaraan Reklame, dan Perda Sleman Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pajak Hiburan.

Pada kesempatan kali ini saya akan membahas mengenai Pembatalan Peraturan Bupati Sleman Pasal Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame. Adapun pasal yang dianggap bermasalah adalah pasal 13 ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 13

- (1) BPPPT melakukan penelitian administrasi berkas permohonan izin reklame untuk dinyatakan lengkap dan benar.
- (2) Berkas permohonan izin reklame yang dinyatakan lengkap dan benar dilakukan pengkajian, rapat koordinasi dan/atau peninjauan lokasi.
- (3) Kepala BPPPT menerbitkan izin reklame atau menolak permohonan penerbitan izin reklame berdasarkan pengkajian, rapat koordinasi dan/atau peninjauan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Pemberian izin reklame sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Kepala BPPPT paling lama 14 hari (empatbelas) hari kerja sejak berkas permohonan izin reklame dinyatakan lengkap dan benar.

Berdasarkan hasil kajian Tim, Perda tersebut dinyatakan bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, sehingga perlu dibatalkan yaitu bertentangan dengan Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang menyatakan bahwa “jangka waktu Pelayan Terpadu Satu Pintu ditetapkan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen Perizinan dan Nonperizinan secara lengkap dan benar, kecuali yang diatur waktunya dalam undang-undang atau peraturan pemerintah”.

Karena alasan tersebut maka penulis tertarik menulis penelitian dengan judul **“Pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame Oleh Menteri Dalam Negeri”**.

B. Rumusan Masalah

1. Apa latar belakang pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame?
2. Apakah sudah tepat alasan pembatalan terhadap Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame oleh Menteri Dalam Negeri?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui latar belakang pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.
2. Untuk mengetahui apakah sudah tepat pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame oleh Menteri Dalam Negeri.

D. Orisinalitas Penelitian

Bahwa sebelumnya telah ada skripsi yang mengangkat judul tentang pembatalan peraturan daerah, namun ada perbedaan dari isi dan pokok masalahnya.

Berikut adalah beberapa skripsi dengan tema dan judul yang serupa tapi tidak sama dengan milik peneliti:

PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN SLEMAN NOMOR 11 TAHUN 2001 TENTANG PEMERIKSAAN DAN PEMOTONGAN TERNAK SERTA PEMERIKSAAN DAGING DAN HASIL IKUTANNYA. Skripsi ini dibuat oleh LAILLA NING KALIKHY (06410489) alumni prodi S-1 fakultas hukum UII. Pada skripsi yang beliau kerjakan, objek penelitiannya berbeda dengan milik peneliti, yaitu peraturan daerah kabupaten Sleman nomor 11 tahun 2001, pokok permasalahan yang diangkat adalah tentang bagaimana tindak lanjut pemerintahan daerah Sleman terhadap pembatalan produk hukum terkait.

PROBLEMATIKA PEMBATALAN PERDA KABUPATEN MAGELANG NOMOR 22 TAHUN 2008 TENTANG IRIGASI MELALUI KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TENGAH. Skripsi ini dibuat oleh DIO NUGRAHA (09410425) alumni prodi S-1 fakultas hukum UII. Pada skripsi yang beliau kerjakan, objek penelitiannya berbeda dengan milik peneliti, yaitu perda kabupaten magelang nomor 22 tahun 2008 tentang irigasi melalui keputusan gubernur jawa tengah, pokok permasalahan yang diangkat adalah tentang bagaimana tindak lanjut pemerintah daerah Sleman terhadap pembatalan produk hukum terkait.

AMALISI YURIDIS PUTUSAN PEMBATALAN PRODUK HUKUM DAERAH KABUPATEN PURWOREJO OLEH GUBERNUR JAWA TENGAH. Skripsi ini dibuat oleh PRABOWO KARSUNU AJI (12410250) alumni prodi S-1

fakultas hukum UII. Pada skripsi yang beliau kerjakan, objek penelitiannya berbeda dengan milik peneliti, yaitu produk hukum daerah kabupaten Purworejo, pokok permasalahan yang diangkat adalah tentang bagaimana tindak lanjut pemerintah daerah sleman terhadap pembatalan produk hukum terkait.

E. Tinjauan Pustaka

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.⁵

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan territorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi territorial, satuan otonomi territorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara

⁵ Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 56.

dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.⁶

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga*, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.⁷

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan Pusat di daerah. Persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 32.

⁷ *Ibid.*, Hlm. 32-33.

sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatrechtelijk*.⁸

Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan yang mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan Pusat dan Daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan Pemerintahan Pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama*, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. *Kedua*, pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga*, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang ‘diciptakan’ atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas

⁸*Ibid.*, Hlm. 33.

dasar semacam *concurrent power*. Keempat, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula *dikenali* sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administratif.⁹

Indonesia menerapkan asas desentralisasi yang maksudnya adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan, bahwa pemerintah daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip permusyawaratan atau demokrasi. Artinya secara administratif pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan cara membuat kebijakan desentralisasi, maka lahir satuan pemerintah daerah yang bersifat otonom yaitu pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusannya

⁹*Ibid.*, Hlm. 34-35.

berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat, stsu yang dikenal dengan sebutan Otonomi Daerah.¹⁰

Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

- a) Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b) Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c) Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d) Pemerintah otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hhidup secara adil.¹¹

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-Undang.Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peras serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.Selain dengan prinsip itu dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang nyata dan bertanggungjawab tersebut pemerintah daerah perlu membuat produk hukumm sebagai dasar untuk melaksanakan Otonomi Daerah

¹⁰ Didik Sukrino, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 135

¹¹Mhd Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, (Jakarta, 2003), Hlm. 168.

Pasal 2 Permendagri No.16 Tahun 2006 telah ditentukan produk hukum daerah diantaranya yaitu: Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah Peraturan Bersama Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Instruksi Kepala Daerah. Dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya pemerintah daerah melaksanakan tugasnya salah satunya dengan membentuk peraturan perundang-undangan berupa perda, hal tersebut diatur dalam pasal 140 UU No. 32 Tahun 2004. Dalam pembentukan peraturan daerah menurut UU tersebut Pasal 137 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a) Kejelasan tujuan;
- b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kedayagunaan atau kehasilgunaan;
- f) Kejelasan rumusan, dan
- g) Keterbukaan

Kemudian pada pasal 146 UU No. 32 tahun 2004 didalamnya diatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan yang harus mengandung asas diantaranya yaitu:

- a) Pengayoman;
- b) Kemanusiaan;
- c) Kebangsaan;

- d) Kekeluargaan;
- e) Kenusantaraan
- f) Bhineka tunggal ika;
- g) Keadilan;
- h) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i) Ketertiban dan kepastian hukum, dan
- j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Sedangkan menurut Pasal 2 Permedagri No. 15 Tahun 2006 ditentukan jenis produk hukum daerah terdiri atas:

- a) Peraturan Daerah;
- b) Peraturan Kepala Daerah;
- c) Peraturan Bersama Kepala Daaerah;
- d) Keputusan Kepala Daerah;
- e) Instruksi Kepala Daerah¹²

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tentunya pemerintah daerah mendapatkan pengawasan dari pemerintah pusat, agar apa yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dapat sesuai dengan aturan dan tercapai apa yang menjadi tujuan dari pemerintahan dalam suatu negara. Menurut Ni'matul Huda "Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah

¹²Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2010. Hlm 109

Termasuk Keputusan Kepala Daerah Dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan”¹³

Untuk menjamin agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, Pasal 18 ayat (1) huruf f UU No. 22 Tahun 1999, memberikan kewenangan kepada DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, peraturan perundang-undangan lainnya, dan keputusan-keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan. Selain dilakukan oleh DPRD, Pemerintah juga berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah. Kewenangan pengawasan yang diberikan kepada Pemerintah berupa wewenang untuk memeriksa apakah Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang dibuat oleh setiap daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/ peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁴

Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatal perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah diberitahukan kepada Daerah yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan-alasannya.

F. Metode Penelitian

¹³Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009. Hlm. 105

¹⁴Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, cetakan pertama, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2010. Hlm 112

1. Objek Penelitian

Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame.

2. Jenis Penelitian

a. Yuridis Normatif

Yaitu usaha untuk menemukan data yang berhubungan dengan perkembangan keberadaan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, hal ini dilakukan melalui pendekatan-pendekatan kaidah-kaidah hukum positif beserta dengan asas-asasnya. Metode deduksi dilakukan untuk menyimpulkan pengetahuan-pengetahuan konkrit mengenai kaidah yang benar dan tepat untuk diterapkan dalam menyelesaikan suatu permasalahan tertentu. Di samping itu digunakan juga pendekatan kasus untuk melihat dasar Peraturan Pemerintah Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

b. Teknik Pengambilan Data

Penelitian ini dilakukan dengan wawancara terhadap pihak-pihak yang bersangkutan, terdiri atas:

Narasumber, yaitu orang yang mengetahui lebih mendalam, permasalahan objek penelitian ini tetapi tidak terlibat secara langsung ataupun pihak-pihak yang diharapkan dapat memberikan data penunjang yakni jajaran Pemerintah Kabupaten Sleman.

3. Sumber dan Jenis Data

Dalam melakukan penelitian ini data bersumber dari tempat penelitian, literatur-literatur yang menunjang, peraturan perundang-undangan serta bahan bacaan ilmiah lainnya yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas disertai studi lapangan.

a. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu berupa:

1) Data Hukum Primer

Data primer merupakan sumber data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara). Data primer dapat berupa opini subjek (orang) secara individual atau kelompok hasil observasi terhadap suatu benda (fisik), kejadian atau kegiatan, dan hasil pengujian. Metode yang digunakan untuk mendapatkan data primer yaitu : (1) metode survei dan (2) metode observasi.

2) Data Hukum Sekunder

Data hukum sekunder yaitu data yang didapat dari dokumen-dokumen berkaitan dengan Objek Penelitian.

- a. Bahan Hukum Premier adalah bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan perjanjian. Bahan hukum premier yang peneliti gunakan adalah UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pementukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti: rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, dan jurnal.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan yang berkaitan dengan bahan hukum premier dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan lain sebagainya.

Pengumpulan data dilakukan juga dengan studi pustaka yakni, menganalisis Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188 .34-9078 Tahun 2016 tentang Pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan objek penelitian.

4. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan ini menggunakan pendekatan metode yuridis normatif. Pendekatan Yuridis Normatif dilakukan melalui studi keputusan (*Library Research*) dengan cara mempelajari buku-buku, bahan-bahan bacaan literatur perundang-undangan yang menunjang dan berhubungan sebagai penelaahan hukum terhadap kaidah yang dianggap sesuai dengan penelitian penulis.

5. Prosedur Pengolahan Data

Setelah data terkumpul, selanjutnya adalah pengolahan data, yaitu kegiatan merapikan dan menganalisa data tersebut, kegiatan ini meliputi kegiatan seleksi data dengan cara memeriksa data yang diperoleh melalui kelengkapannya. Klasifikasi atau

pengelompokan data secara sistemik. Kegiatan pengolahan data dapat dilakukan sebagai berikut:

a. Editing data

Editing data yaitu memeriksa atau meneliti data yang keliru, menambah serta melengkapi data yang tidak lengkap.

b. Klasifikasi data

Klasifikasi data yaitu mengelompokkan data berdasarkan materi bahasan yang telah ditentukan.

c. Sistematika data

Sistematika data yaitu menentukan penempatan data tiap pokok bahasan secara sistematis agar mudah untuk melakukan interpretasi data

6. Analisi Data

Data yang diperoleh lalu diolah kemudian dianalisis secara deskriptif, kualitatif yaitu dilakukan dengan menggambarkan data yang dihasilkan dalam bentuk uraian kalimat atau penjelasan. Dari analisis data tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian dan selanjutnya diberikan beberapa saran.

BAB II

PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMBENTUKAN PRODUK

HUKUM DAERAH

A. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam negara kesatuan merupakan masalah yang banyak diperbincangkan oleh para pakar ketatanegaraan karena dalam praktek penyelenggaraan negara sering terjadi tarik menarik kepentingan (*Spanning of Interest*) diantara keduanya. Karena kelaziman yang terjadi dalam negara yang berbentuk kesatuan, pemegang otoritas pemerintahan berada pada pemerintahan pusat. Kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas, sebagai karakter negara kesatuan yang sentralistik dan berbanding terbalik jika dikaitkan dengan negara yang berbentuk federal dimana negara-negara bagian relatif lebih banyak memiliki ruang gerak leluasa untuk mengelola kekuasaannya, sebab kekuasaan negara terdesentralisasi pada negara-negara bagian. Hal ini merupakan bentuk/karakter dari negara federal yang desentralistik dan lebih demokratis.¹⁵

¹⁵Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Ctk.Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 111

Model hubungan antara pemerintah¹⁶ pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintahan daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. *Kedua, The Agency Model*. Model ini dimana pemerintahan daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, The Interaction Model*. Merupakan suatu model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia.¹⁷

¹⁶Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 12.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 13.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.¹⁸

1. Hubungan Kewenangan

Penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan yang menganut desentralisasi bukan berarti meninggalkan azas sentralisasi. Sebab kedua azas tersebut bukan dalam kapasitas dibedakan satu sama lain. Tetapi selalu berdampingan. Jadi prinsipnya tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Karena desentralisasi tanpa sentralisasi akan berdampak pada disintegrasi. Oleh sebab itu, otonomi daerah yang hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan prakarsa, akan selalu memerlukan bimbingan dan pengawasan dari pemerintah pusat. Sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan pemerintahan daerah, dan otonom adalah ciptaan pemerintah pusat. Namun demikian, hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan organisasi dan resiprokal.¹⁹

Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind;co-*

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Benyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan Daerah* dikutip dari Soetandyo Wigno Subroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun* dikutip kembali dari Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Ctk.Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013. Hlm 114

administration; co-government) oleh pemerintahan kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.²⁰

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan kepada para pembaca bukunya bahwa:²¹

“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities of hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effect, or that depend on massive capital investment, may be better administered by central government than by decentralized units.”

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara

²⁰Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 14.

²¹Dennis A. Rondinelli, *“Desentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response”*, dalam *Development and Change*, Newbury Park and New Delhi: Sage, London, Vol. 21, 1990, hlm. 429. Dikutip oleh Bhenyamin Hoessein, , *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan Daerah*, hlm. 200. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Ibid*.

eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick menjelaskan, bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.²²

Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local goverment*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.²³

Ketiga, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

Keempat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi

²²Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Asia Publishing House Bombay, London, New York, 1966, hlm. 39, dalam Bhenyamin Hoessien, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan Daerah*, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Ibid.*

²³K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1953, hlm. 11 dalam Bhenyamin Hoessien, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dan Daerah*. hlm. 201, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm 15.

penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekalipun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordinance*) dan bukan undang-undang.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan dengan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.²⁴

2. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Pada umumnya, hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintahan daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows*

²⁴*Ibid.*, hlm. 15.

functions). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya peudelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁵

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkat desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka pemerintah daerah yang bertanggungjawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran dalam pembangunan di daerah.

Adanya kaitan erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan antara pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.

²⁵Robert A. Simanjuntak, "*Hubungan Keuangan Pusaat dan Daerah*", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk., *Pasang Surut Otonomi Daeerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 16.

Suatu sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan pemerintah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.²⁶

Dalam praktek, keleluasaan dan kebebasan ini akan terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diberikan kepada daerah tidak mencukupi untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya, sehingga sangat tergantung pada subsidi dari pusat. Untuk sistem hubungan keuangan pusat dan daerah harus dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan pusat dan daerah yang dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi, karena perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk pemerataan kemampuan antara daerah secara profesional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi dan kondisi serta kebutuhan daerah.²⁷

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakekatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni: fungsi alokasi, yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi, yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sirojul Munir, *Op. Cit.*, hlm. 120.

pembangunan; dan fungsi stabilisasi, yang meliputi antara lain pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah, karena Daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.²⁸

3. Hubungan Pengawasan

Terdapat beberapa divergensi makna dari dimensi epistemologis menyangkut pengertian pengawasan dalam konteks hubungan Pusat dan Daerah. Muchsan berpendapat bahwa pada hakekatnya yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana atau *plan*).²⁹

Sistem pengawasan dalam konteks otonomi daerah, dalam pandangan Sir William O. Hart dan J.F. Garner, merupakan “pengikat” kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengancam kesatuan

²⁸Ni'matul Huda, *Op. Cit. Hlm. 17-18*.

²⁹Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata usaha Negara di Indonesia* dikutip oleh King Faizal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 45.

(unitary);”... *if local autonomy is not produce a state of affairs bordering on anarchy, it must sub-ordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*”.³⁰

Bagir Manan memandang kontrol sebagai fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol ini mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian, pengawasan bertalian dengan pengawasan, sedangkan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*). George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*” (pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai mengevaluasi dan menerapkan tindakan konkrit, jika perlu memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).³¹

Robert J. Mockler memberikan pengertian, bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang

³⁰Sir William O. Hart dan J.F. Garner dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, dikutip dari *Ibid*.

³¹Bagir Manan, *Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif*, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, dikutip oleh Sirojul Munir, *Op. Cit.* Hlm 117

diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.³²

Selanjutnya dari segi saat atau waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.³³

Dikatakan sebagai kontrol *a-priori* bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang jadi kewenangan pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol tersebut, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atas, atau aturan pemerintah daerah-daerah tingkat II (kabupaten/kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I (propinsi), demikian seterusnya. Sebaliknya kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu terjadi setelah terjadinya tindakan/putusan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan disini adalah di titik-beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.³⁴

Pada sisi lain terdapat pendapat yang mengatakan, sistem pengawasan terhadap pemerintah dalam konteks pengertian umum pengawasan masih tetap

³²Robert J, Mockler, *The Management Control Process*, dalam T. Hani Handoko, dikutip oleh Ni'matul Huda *Op. Cit.* Hlm. 23.

³³Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, dalam King Faisal, *Op. Cit.* Hlm. 46

³⁴King Faisal, *Ibid.* Hlm. 46-47.

relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan dan penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang lebih baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya.³⁵

Kedua, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum materil maupun hukum formal (*rechtmatigheid*) serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.³⁶

Jika kita mengkomparasikannya dengan sistem pengawasan yang dipraktikkan di negara-negara penganut tradisi *civil law* seperti Belanda sebagai kiblat sistem hukum nasional kita. Di negara Belanda, UUD 1983 membedakan dua macam bentuk pengawasan yaitu pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dan represif lazim disebut sebagai bentuk pengawasan klasik. Disamping kedua bentuk

³⁵SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, dalam King Faisal, *Ibid.* Hlm. 47

³⁶Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, dalam King Faisal, *Ibid.* Hlm. 47

pengawasan di atas, dalam berbagai kepustakaan disebut pula bentuk ketiga yaitu pengawasan positif. Termasuk pengawasan positif adalah pembuatan petunjuk atau pedoman. Adanya bentuk pengawasan positif menimbulkan cara penggolongan lain yaitu pengawasan positif dan pengawasan negatif.³⁷

Disebut pengawasan positif karena pemerintah tingkat lebih atas akan melakukan tindakan menghalangi (*tegen*) kelalaian (*nalaten*) pemerintah tingkat yang lebih rendah. Disebut pengawasan negatif, karena hanya menghalangi satu tindakan yang sudah dilakukan baik tindakan yang belum mempunyai akibat hukum ataupun yang yang sudah mempunyai akibat hukum.³⁸

4. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Susunan Pemerintahan Daerah

Pembentukan susunan organisasi pemerintah daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. terlebih dalam negara kesatuan yang menyelenggarakan sistem desentralisasi, yang sudah tentu kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat sangat luas. Sehingga tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, oleh karena itu harus dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi maupun dekonsentrasi.³⁹

Hal ini dapat dilihat dari susunan dan tingkatan susunan organisasi yang menyelenggarakan peran dan fungsi otonomi yang dititikberatkan pada beberapa

³⁷King Faisal, *Op. Cit.*, hlm. 48.

³⁸Bagir Manan dalam Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, dikutip oleh *Ibid.*

³⁹Sirojul Munir, *Op. Cit.*, hlm. 127

fakta: (a) sistem rumah tangga daerah (b) ruang lingkup urusan pemerintahan dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.⁴⁰

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menurut dua sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem gabungan (*fused system*). Di bawah sistem ganda, pemerintah daerah dijalankan secara terpisah dari pemerintah pusat atau dari eksekutifnya di daerah. Sedangkan di bawah sistem gabungan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan bersama-sama dalam satu unit, dengan seorang pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan setempat.

Dari sudut pandang yang lain misalnya dari Campo & Sundaram, membedakan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsi *ultra vires* (*ultra vires (beyond the power) principle*), di mana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh pemerintah pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), di mana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk pemerintah pusat.⁴¹

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan Dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Op. Cit.* Hlm. 25.

B. Pemerintah Daerah

Berikut adalah isi Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah yakni:

Pasal 18 UUD 1945

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Selanjutnya dalam Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18A UUD 1945:

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B UUD 1945:

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Penegasan yang sama juga dapat kita temukan di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

Pasal 1 ayat (2):

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 2 ayat (1):

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota.

Pasal 5 ayat (4):

Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah bukanlah suatu bentuk kebijakan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi konstitusi kita terlebih pasca amandemen UUD 1945. Terdapat beberapa spektrum teoritis yang mendasari dimungkinkannya penerapan politik desentralisasi dalam rangka

membangun sinergitas hubungan Pusat dengan Daerah yang kokoh dan tetap dalam bingkai NKRI.⁴²

Menurut Anggito Abimayo, dari sisi ekonomi, otonomi berarti memberikan hak seluas-luasnya bagi daerah untuk mengelola sumber daya ekonomi. Dengan otonomi, pemberdayaan masyarakat dan daerah menjadi lebih cepat. Jurang pemisah antara pusat dan daerah menjadi tipis. Jika daerah diberi otonomi yang sebesar-besarnya, daerah kaya akan mensubsidi daerah miskin, sebab masih ada yang membagikan kue ekonomi.⁴³

Otonomi yang sudah dilimpahkan ke daerah harus dapat dirasakan oleh masyarakat dalam wujud yang konkret berupa peningkatan pelayanan publik, ketersediaan fasilitas umum yang memadai dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis di daerah semakin berkembang, juga keterjalinan komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat, dalam mendorong kesuksesan otonomi itu sendiri.⁴⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk

⁴²King Faisal, *Op. Cit.* Hlm. 40.

⁴³*Republika*, 30 Agustus 1998 dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Mei 2005, hlm. 64.

⁴⁴*Ibid.*, hlm 72.

mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintah daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu, pemerintah daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut ditingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan

kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya, otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah.⁴⁵

⁴⁵Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

C. Produk Hukum Daerah

Daerah otonom sebagai satuan pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif – lebih-lebih sebagai sebagai subjek hukum (*publiek rechpersoon, public legal entity*) – berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang mengatur ini ada pada Pemerintah Daerah (pejabat administrasi negara) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah. PERDA merupakan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD.⁴⁶ DPRD yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda. Kepala daerah hanya mempunyai hak inisiatif mengajukan Rancangan Perda dan mengesahkannya setelah disetujui DPRD⁴⁷. Rancangan Perda yang sudah disepakati bersama oleh kedua belah pihak menjadi Perda dapat langsung berlaku sejak ditetapkan oleh Kepala Daerah tanpa harus menunggu pengesahan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Kabupaten/Kota) ataupun Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden (untuk Perda Provinsi).

Oleh karena Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/Bupati/Walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.⁴⁸

(a) Unsur DPRD

Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian

⁴⁶Bagir Manan, *Menyongsong Fajar... Op. Cit.*, Hlm. 70-71.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan... Op. Cit.*, hlm. 92.

dengan wewenang DPRD di bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.

(b) Unsur Kepala Daerah

Keikutsertaan kepala daerah dalam pembentukan Perda, mencakup kegiatan-kegiatan: 1) Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD membahas raperda; 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Pengundangan.

(c) Unsur Partisipasi

Partisipasi dimaksud sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.⁴⁹

Adapun lingkup wewenang membentuk Perda ditentukan bahwa Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Perda dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat (UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7). Di bidang tugas pembantuan, Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu

⁴⁹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 77-85, dikutip oleh *Ibid.* Hlm. 93.

kepentingan masyarakat.⁵⁰ Ada berbagai urusan yang secara substantif merupakan bidang-bidang yang diatur dan diurus Pusat, tetapi penyelenggaraannya diserahkan kepada Daerah. Tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan. *Pertama*, agar suatu urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif. Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri di daerah, atau melaksanakan sendiri dari pusat. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. *Kedua*, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak diperlukan keseragaman secara nasional. Daerah bebas menentukan cara-cara melaksanakannya. Kebebasan melaksanakan ini menunjukkan ada unsur otonomi dalam tugas pembantuan. Karena itu ada yang memasukkan tugas pembantuan merupakan bagian dari otonomi. *Ketiga*, selain fungsi efisiensi dan efektivitas, tugas pembantuan dapat juga dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. *Keempat*, tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menunjang atau membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaan. Jadi, ada unsur timbal balik. Daerah membantu Pusat, dan Pusat membantu Daerah.⁵¹

Menurut Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011, “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi

⁵⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi...*, Op. Cit., Hlm. 72.

⁵¹ *Ibid.* Hlm. 74-75

khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”. Menurut Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan adalah⁵²:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan kata lain, di samping untuk melaksanakan (i) ketentuan Undang-Undang, Peraturan Daerah juga dapat dibentuk untuk melaksanakan (ii) ketentuan Undang-Undang Dasar secara peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi, yaitu (iii) Peraturan Pemerintah dan (iv) Peraturan Presiden. Jadi materi muatan Peraturan Daerah itu adalah (a) seluruh materi yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, (b) menampung kondisi khusus daerah, dan (c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.⁵³

⁵²Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan...*, *Op. Cit.*, Hlm. 90.

⁵³Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hlm. 270-271, dikutip oleh Ni'matul Huda, *Ibid.*

Menurut King Faisal Sulaiman berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar norma-norma hukum yang digunakan sebagai materi muatan dalam peraturan perundang-undangan dapat efektif dalam aspek implementasinya. Adapun proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya adalah peraturan daerah (Perda), idealnya memperhatikan dan mengakomodasi sejumlah asas yang meliputi⁵⁴:

- a. Kejelasan tujuan, yang bermakna setiap pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu haruslah memiliki satu tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat dimana setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Kewenangan membagi ini bersifat mutlak, karena pelanggaran atas hal tersebut dapat berakibat peraturan perundang-undangan dimaksud dibatalkan atau batal demi hukum.
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yang memiliki arti bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Dapat dilaksanakan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologi.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, dimana setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar diperlukan dan dibutuhkan serta bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan, yang memiliki arti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata, atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Keterbukaan, yakni dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, sehingga seluruh lapisan masyarakat

⁵⁴King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah...*, Op. Cit., hlm. 60

memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan ke dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Menurut King Faisal Sulaiman, berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, selain proses pembentukannya, materi muatan daripada Peraturan Daerah (Perda) juga patut memperhatikan asas-asas, yang meliputi⁵⁵:

- a. Asas pengayoman, yakni setiap materi muatan daripada peraturan perundang-undangan haruslah memiliki fungsi untuk memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, yang memiliki makna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan cerminan atau refleksi atas perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, yang menghendaki setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, yang mengharuskan setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

⁵⁵ *Ibid.* Hlm. 61.

- e. Asas kenusantaraan, di mana setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhinneka Tunggal Ika, dimana setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus suatu daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan, bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yang memiliki arti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, agama, suku, ras, golongan, gender, maupun status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, yang mengandung maksud bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yang bermakna bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan maupun masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara.

- k. Asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yang memiliki pengertian bahwa disamping asas-asas tersebut diatas, masih terdapat asas-asas dalam bidang hukum lain yakni seperti: dalam hukum pidana terdapat asas legalitas (*non retroactive*), atau asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*). Di lapangan hukum perdata kita menemukan asas kesepakatan, asas kebebasan berkontrak, dan asas itikad baik.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, pembentukan Perda mencakup beberapa tahapan seperti perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses pembentukan Perda agar proses pembentukan Perda tersebut dapat berjalan efektif dan efisien.⁵⁶

Pada tahap perencanaan, penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda. Program pembentukan Perda ini disusun dan ditetapkan oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.⁵⁷

⁵⁶Lihat Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁷Lihat Pasal 239, ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tahap penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda yang dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.⁵⁸

Kemudian dilakukan pembahasan rancangan Perda oleh DPRD bersama kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama melalui tingkat pembicaraan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁹

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Bupati/Wali kota wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Kabupaten/Kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. Kemudian Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima. Rancangan yang telah mendapat nomor register kemudian ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala Daerah. Jika kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda tersebut, rancangan Perda

⁵⁸Lihat Pasal 240, ayat 1 dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁹Lihat Pasal 241, ayat 1, ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tersebut tetap sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembar daerah⁶⁰. Perda akan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.⁶¹

D. Pembatalan Produk Hukum Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

a) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan b) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Sistem pengawasan dalam konteks otonomi daerah, dalam pandangan Sir William O. Hart dan J.F. Garner, merupakan “pengikat” kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengancam kesatuan (*unitary*);”... *if local autonomy is not produce a state of affairs bordering on anarchy, it must sub-ordinated to national interest by means devised to keep actions within bounds*”⁶². Argumentasi Sir William O. Hart dan J.F. Garner diatas mendapat apresiasi dari Ni’matul Huda yang berpendapat bahwa apabila “pengikat” tersebut

⁶⁰Lihat Pasal 242 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶¹Lihat Pasal 244 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶²Sir William O. Hart dan J.F. Garner dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 181.

ditarik begitu kencang, nafas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukanlah satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi ”pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan.⁶³

Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan⁶⁴. Pengawasan terhadap pemerintah mengandung makna sebagai upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Selanjutnya, dari segi saat atau waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.⁶⁵

Dikatakan sebagai kontrol *a-priori* bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah yang dilaksanakan harus terlebih dahulu

⁶³ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 133

⁶⁴ *Ibid.*,

⁶⁵ Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. xvi-xvii.

memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atas atau peraturan pemerintah daerah-daerah tingkat II (kabupaten/kota) harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I (provinsi), demikian seterusnya. Sebaliknya kontrol *a-posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan disini adalah di titik-beratkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru⁶⁶.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, gubernur wajib menyampaikan perda provinsi dan peraturan gubernur kepada menteri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Gubernur yang tidak menyampaikan perda provinsi dan peraturan gubernur kepada menteri dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari menteri. Sedangkan bupati/walikota wajib menyampaikan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Bupati/walikota yang tidak menyampaikan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Perda dan perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan serta bertentangan dengan kepentingan umum yang meliputi:⁶⁷

⁶⁶ *Ibid.*,

⁶⁷ Lihat Pasal 250 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;
2. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
3. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum;
4. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
5. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Perda provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh menteri. Sedangkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Apabila gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, maka menteri membatalkan perda kabupaten/kota dan/atau peraturan bupati/walikota. Pembatalan perda provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan menteri dan pembatalan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.

Kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan perda paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut perda tersebut. Sehingga, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan

perkada paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan dan selanjutnya kepala daerah mencabut perkara dimaksud.

Jika penyelenggara pemerintahan daerah provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, maka gubernur dapat mengajukan keberatan kepada presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan perda atau peraturan gubernur diterima. Sedangkan penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/walikota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, maka bupati/walikota dapat mengajukan keberatan kepada menteri paling lambat 14 (empat belas) hari sejak keputusan pembatalan perda atau peraturan bupati/walikota diterima.

Penyelenggara pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan perda yang dibatalkan oleh menteri atau oleh gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat akan dikenai sanksi. Sanksi yang dimaksud berupa sanksi administratif dan/atau sanksi penundaan evaluasi rancangan perda.

Sanksi administratif dikenai kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Sanksi tidak diterapkan pada saat penyelenggara pemerintahan daerah masih mengajukan keberatan kepada presiden untuk perda provinsi dan kepada menteri untuk perda kabupaten/kota.

Dalam hal penyelenggara pemerintahan daerah provinsi atau kabupaten/kota masih memberlakukan perda mengenai pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan oleh menteri atau dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, maka dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi daerah yang bersangkutan.

E. Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Islam

Nabi Muhammad SAW, dalam mengajarkan agama Islam dapat dibagi dalam dua periode yaitu periode sebelum hijrah dan periode setelah hijrah, atau periode mekah dan madinah. Periode Mekah memakan waktu selama tiga belas tahun. Pada periode ini ajaran-ajaran yang dibawakan Nabi Muhammad ditekankan pada bidang akidah dan akhlak. Ibadah secara terperinci belum diajarkan begitu pula bidang muamalah. Oleh karena itu pada periode Mekah ini belum diperlukan adanya negara.⁶⁸

Setelah Nabi Muhammad hijrah, ajaran islam dilengkapi dengan perincian hukum-hukum ibadah, demikian pula aturan-aturan yang menyangkut tata kehidupan masyarakat. Pada periode Madinah inilah dimulai pembentukan masyarakat. Tata kehidupan keluarga mulai diatur. Hukum perkawinan disyariatkan. Hubungan hidup perekonomian diatur. Hukum pidana disyariatkan pula. Hubungan antara umat Islam dan bukan umat islam diatur. Sikap permusuhan yang tidak berkesudahan dari kaum

⁶⁸ KH Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan Dalam Islam*, UII Press, Yogyakarta, 2000. Hlm 25.

kafir quraisy terhadap umat islah perlu pelayanan yang dicerminkan dalam aturan-aturan hukum antar negara. Perselisihan-perselisihan yang terjadi dalam masyarakat mengenai berbagai macam hal diselesaikan melalui pengadilan. Ringkasnya, syariat Islam yang diturunkan dalam periode Medinah ini telah memerlukan adanya lembaga yang mengelolanya. Lembaga yang diperlukan itu tidak lain adalah negara.⁶⁹

Dari ayat Alquran dan hadis-hadis nabi diperoleh suatu ketentuan bahwa menurut ajaran Islam, yang menjadi asas dalam kehidupan bernegara adalah Alquran dan sunah Rasul. Hal ini sejalan dengan kedudukan manusia sebagai makhluk ciptaan Allah yang fungsi diciptakannya adalah untuk beribadah kepadaNya.

Sejalan dengan ketentuan bahwa asas negara menurut ajaran islam adalah Alquran dan sunah Rasul, tujuan negara menurut ajaran Islam adalah terlaksananya ajaran-ajaran Alquran dan sunah Rasul dalam kehidupan masyarakat, menuju kepada tercapainya kesejahteraan hidup di dunia, material dan spiritual, perseorangan dan kelompok serta mengantarkan kepada tercapainya kebahagiaan hidup di akhirat kelak.⁷⁰

Agar yang menjadi tujuan negara sebagaimana disebutkan dimuka dapat terlaksana, dapat disebutkan adanya beberapa asas ajaran islam mengenai kehidupan bernegara sebagai berikut:⁷¹

⁶⁹*Ibid.*, hlm 25-26

⁷⁰*Ibid.*, hlm 27-28.

⁷¹*Ibid.*, hlm 28-38

1. Menurut ajaran Islam, musyawarah merupakan asas terpenting dalam kehidupan bernegara. Sedemikian pentingnya kedudukan musyawarah ini dalam agama Islam, sehingga salah satu surah Alquran ada yang bernama surah *Syura* (surah musyawarah).

QS Asy Syura (42):38 mengajarkan, “dan bagi orang-orang yang menerima (mematuhi suruhan Tuhan dan mendirikan sholat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.

Ayat ini menyatakan pujian kepada orang-orang mukmin karena dalam memutuskan hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dilakukan musyawarah.

2. Asas lain yang amat banyak disebutkan dalam Alquran ialah keadilan yang dapat diartikan meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya

QS An Nisa’ (4:58) mengajarkan, “wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabatmu...”

Hadis nabi riwayat Bukhari dan muslim mengajarkan bahwa diantara tujuh golongan orang yang akan memperoleh lindungan Allah kelak pada hari kiamat ialah imam (kepala negara) yang adil.

3. Seiring dengan asas keadilan yang disebutkan adanya asas persamaan. Prinsip ini terutama menyangkut hak diperlakukan sama terhadap hukum dan hak diperlakukan sama dalam terpenuhinya hak asasi manusia.

QS Al Hujarat (49:13) mengajarkan, “hai manusia sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal mengenal.

Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu di hadirat Allah ialah orang yang paling bertaqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah maha mengetahui lagi maha mengenal.” Ayat ini mengajarkan bahwa manusia berasal dari satu keturunan yang sama. Oleh karena itu, dikalangan umat manusia ditanamkan rasa kesatuan kemanusiaan.

4. Asas persamaan akan mempunyai makna apabila disamping itu terdapat asas kebebasan yang meliputi:
 - a. Kebebasan pribadi meliputi kebebasan bergerak, kebebasan menetap dan hak jaminan atas keamanan jiwa dan hak milik. Kebebasan bergerak diisyaratkan dalam QS An Nisa’ (4:97) yang antara lain menyatakan, ...bukankah bumi Allah itu luas sehingga kamu dapat berhijrah di bumi itu?...”
 - b. Kebebasan mengemukakan pikiran diperoleh pedomannya dari adanya perintah beramar makruf dan nahi mungkar, memerintahkan yang baik dan melarang yang buruk.

QS Ali Imran (3:10) mengajarkan, “kami adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang mungkar dan beriman kepada Allah. Sekiranya ahli kitab beriman tentulah itu lebih baik dari mereka: di antara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang fasik.”

- c. Kebebasan beragama diperoleh pedomannya dalam banyak ayat-ayat Alquran karena Islam mengajarkan agar dalam masalah keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, jangan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, oleh karena itu tidak dapat dibenarkan sama sekali untuk memaksa orang lain untuk memeluk agama islam.

QS Al Baqoroh (2:256) mengajarkan, “tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam) ; sesungguhnya telah jelas yang benar daripada jalan yang salah. Karena itu, barang siapa yang ingkar kepada taghut (setan dan apa saja yang dipertuhankan selain Allah) dan beriman kepada Allah, sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah maha mendengar lagi maha mengetahui.”

- 5. Asas lain yang dapat disebut juga yaitu pertanggungjawaban kepala negara. Menurut ajaran Islam, kepala negara yang di dalam Alquran termasuk yang dimaksud *ulil amri* memikul tanggung jawab kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka. Menurut ajaran Islam, kepala negara yang dapat bergelar khalifa, imam atau amirul

mukminun atau gelar-gelar lainnya, diangkat atas hasil musyawarah. Perintah musyawarah dalam Alquran menyangkut juga pengangkatan kepala negara.⁷²

BAB III

PEMBATALAN PERATURAN BUPATI SLEMAN NOMOR 53 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN REKLAME OLEH MENTERI DALAM NEGERI

A. Kabupaten Sleman

Kabupaten Sleman adalah sebuah kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia. Ibukota kabupaten ini adalah Sleman. Kabupaten ini berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah di utara dan timur, Kabupaten Gunung Kidul di selatan, serta Kabupaten Kulon Progo di Barat. Pusat pemerintahan di Kecamatan Sleman, yang berada di jalur utama antara Yogyakarta-Semarang. Bagian utara kabupaten ini merupakan pegunungan, dengan puncaknya gunung merapi di perbatasan dengan Jawa Tengah, salah satu gunung berapi aktif yang paling berbahaya di Pulau Jawa. Sedangkan di bagian selatan merupakan dataran rendah yang subur. Di antara sungai-sungai besar yang melintas kabupaten ini adalah kali progo (membatasi Kabupaten Sleman dengan Kabupaten Kulon Progo), kali code, kali kuning, kali opak, dan kali tapus. Dengan Pendapatan Asli Daerah Rp. 52.978.731.000,- (pada tahun 2005) Kabupaten Sleman merupakan kabupaten terkaya di Daerah Istimewa Yogyakarta.⁷³

Pada tahun 2015, Kabupaten Sleman menerbitkan produk hukum daerah yang berjumlah total 713 buah, terdiri dari 16 buah Peraturan Daerah, 70 buah Peraturan Bupati, 554 buah Keputusan Bupati, dan 73 keputusan Sekertaris Daerah. Dari

⁷³https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Sleman diakses terakhir tanggal 4 Mei 2018. Pukul 14.16.

seluruh produk hukum daerah tersebut, telah dibatalkan 8 buah Peraturan Bupati diantaranya, Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2015 tentang Izin Tenaga Kesehatan, Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 2014 tentang Izin Gangguan, Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pemonudukan, Peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penerbitan Sertifikat Laik Fungsi, Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan Pertelaan Dan Akta Pemisahan Rumah Susun, Peraturan Bupati Nomor 21 Tahun 2015 tentang Izin Pelayanan Jasa Medik Veteriner, Peraturan Bupati Nomor 47.1 Tahun 2015 tentang Izin Penyelenggaraan Fasilitas Pelayanan Penunjang Medik, dan Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.

Pada kesempatan kali ini peneliti akan membahas lebih dalam mengenai alasan serta dasar hukum atas pembatalan Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame

B. Isi Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame dan Isi Peraturan Daerah Sleman Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Reklame

1. Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame

Berikut adalah isi dari ketentuan umum Peraturan Bupati Sleman nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame:

1. Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang bentuk dan corak ragamnya dirancang untuk tujuan komersial, memperkenalkan, menganjurkan, mempromosikan atau untuk menarik perhatian umum terhadap barang, jasa, orang, atau badan yang dapat dilihat, dibaca, didengar, dirasakan, dan atau dinikmati oleh umum.
2. Papan/billboard adalah reklame dan alat peraga yang berbentuk bidang, dengan bahan terbuat dari kayu, logam, fiber glas/kaca, plastik dan bahan lain yang sejenis sesuai perkembangan jaman, yang pemasangannya berdiri sendiri, menempel bangunan dengan konstruksi tetap dan bersifat permanen.
3. Megatron/videotron adalah reklame dan alat peraga yang berbentuk bidang, dengan komponen elektronik, yang pemasangannya berdiri sendiri, menempel bangunan/di atas bangunan dengan konstruksi tetap dan bersifat permanen.
4. Baliho adalah reklame dan alat peraga yang berbentuk bidang, dengan bahan terbuat dari kayu, logam, fiber glas/kaca, plastik dan bahan lain yang sejenis sesuai perkembangan jaman, yang pemasangannya berdiri sendiri, dengan konstruksi sementara dan bersifat semi permanen.
5. Panggung reklame adalah sarana atau tempat pemasangan reklame spanduk, baliho, melekat dan lainnya yang disediakan oleh Pemerintah Daerah.
6. Penyelenggara reklame adalah orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame baik untuk dan atas namanya sendiri , atau untuk dan atas nama pihak lain yang menjadi tanggungannya.

7. Fasilitas umum adalah bangunan/bangun bangunan yang peruntukan serta fungsinya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan umum, meliputi trotoar, taman, tiang Penerangan Jalan Umum, Rambu Pendahulu Penunjuk Jalan, dan pergola.
8. Tiang reklame bersama adalah tiang yang dimanfaatkan secara bersama untuk menyelenggarakan reklame dan alat peraga.
9. Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang berdingding dan/atau tidak berdingding, dan beratap.

Reklame memiliki dua jenis:

- a. Reklame berkonstruksi, terdiri atas konstruksi reklame mandiri dan konstruksi reklame menempel pada bangunan gedung, antara lain:
 1. *Billboard*;
 2. *Nenobox*;
 3. Baliho;
 4. Papan nama; dan
 5. *Videotron/megatron*.
- b. Reklame tidak berkonstruksi, antara lain:
 1. Spanduk;
 2. Rontek; dan
 3. Banner;
 4. Reklame kain;

5. Stiker/selebaran;
6. Mural/paint wall;
7. Balon udara;
8. Reklame berjalan pada kendaraan.

Dalam pembuatan naskah pada reklame juga ada ketentuan yang harus dipatuhi seperti: (a) bentuk huruf atau simbol yang digunakan pada iklan dan media informasi tidak boleh sama atau menyerupai bentuk huruf dan simbol rambu-rambu lalu lintas; (b) kombinasi warna yang digunakan tidak boleh sama atau menyerupai warna yang digunakan untuk rambu-rambu lalu lintas; (c) ukuran huruf harus proporsional sehingga memudahkan pembaca dan terhindar dari kecelakaan lalu lintas; (d) tidak bersifat SARA; (e) tidak bersifat pornografi; (f) tidak melanggar etika moral; dan (g) tidak melanggar ketertiban umum.

Pemasangan reklame berkonstruksi hanya boleh dilakukan di bahu jalan/pekerasan jalan, trotoar tidak menutup drainase, tanah persil/halaman, di atas atap bangunan atau menempel bangunan (selain bangunan cagar budaya. Sedangkan untuk reklame tidak berkonstruksi dilakukan pada panggung reklame dan lapangan.

Adapun tempat-tempat yang dilarang untuk melakukan pemasangan reklame adalah:

- a. Kantor pemerintahan;
- b. Sarana peribadatan;
- c. Sarana pendidikan;
- d. Drainase/saluran tepi jalan terbuka atau tertutup;

- e. Trotoar penutup drainase/saluran tepi jalan; dan
- f. Median/jalur pemisah.
- g. Jalan dengan melintang jalan'
- h. Menempel di pohon, tiang listrik, tiang telpon, dan fasilitas umum lainnya;
dan
- i. Jembatan.

Setiap orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame wajib memiliki izin reklame. Izin untuk reklame berkonstruksi diterbitkan setelah memiliki izin reklame. Setiap orang pribadi atau badan yang menyelenggarakan reklame tidak memiliki izin reklame akan dikenakan sanksi administrasi berupa peringatan tertulis dan/atau penutupan atau pelepasan materi reklame. Izin reklame itu sendiri diberikan berdasarkan pada (a) kesesuaian naskah reklame dengan ketentuan naskah reklame sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan 4 Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015; (b) kesesuaian dengan titik lokasi penempatan reklame tidak berkonstruksi; (c) izin mendirikan bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015. Setiap izin reklame memiliki masa berlaku selama 1 (satu) tahun.

Berikut adalah hak dan kewajiban yang dimiliki oleh pemilik izin reklame menurut Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame:⁷⁴

⁷⁴Lihat Pasal 16 Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan reklame

- (1) Pemilik izin reklame berhak:
 - a. Melakukan kegiatan sesuai izin reklame yang dimiliki; dan
 - b. Mendapatkan pembinaan dari Pemerintah Daerah.
- (2) Pemilik izin reklame wajib:
 - a. Melakukan kegiatan yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Memenuhi ketentuan naskah reklame sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4;
 - c. Memasang stiker atau tanda yang diberikan oleh kepala BPPPT dan membubuhkan tulisan masa berlaku reklame pada reklame yang dipasang;
 - d. Mengganti kerugian kepada pihak lain dari akibat yang ditimbulkan atas pemasangan reklame;
 - e. Menjaga dan memelihara bangunan reklame dalam keadaan baik;
 - f. Membongkar reklame setelah masa berlaku izin reklame berakhir; dan
 - g. Menciptakan rasa nyaman, aman dan membina hubungan harmonis dengan lingkungan disekitar tempat kegiatan usaha.
- (3) Pemilik izin reklame yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan sanksi administrasi.
- (4) Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), berupa:
 - a. Peringatan tertulis;
 - b. Pembekuan izin reklame;
 - c. Pencabutan izin reklame; dan/atau
 - d. Penutupan atau pelepasan materi reklame.

Sanksi administrasi berupa peringatan tertulis diberikan paling banyak tiga kali dengan tenggang waktu masing-masing peringatan tertulis selama dua minggu. Apabila orang pribadi atau badan yang melakukan usaha atau kegiatan tidak mematuhi peringatan dan melakukan perbaikan sesuai dengan peringatan tertulis selama jangka waktu peringatan tertulis, maka dilakukan penutupan atau pelepasan materi reklame. Pemberian sanksi bagi yang tidak memiliki izin dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan, sedangkan penutupan atau pelepasan materi

reklame dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja setelah mendapat pemberitahuan dari Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan.

Sedangkan bagi usaha atau kegiatan yang telah memiliki izin reklame namun tidak mematuhi peraturan yang ada, maka akan diberikan juga surat peringatan paling banyak tiga kali dengan tenggang waktu masing-masing peringatan tertulis selama dua minggu. Apabila pemilik izin tidak mematuhi peringatan dan melakukan perbaikan sesuai dengan peringatan tertulis tersebut, maka izin reklame akan dibekukan paling lama 30 (tiga puluh) hari. Selama pembekuan izin reklame, pemilik reklame tidak diizinkan untuk melakukan penyelenggaraan reklame. Pembekuan tersebut akan dicabut ketika pemilik izin reklame telah mematuhi peringatan tertulis dan melakukan perbaikan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam izin reklame yang dimilikinya. Namun jika selama masa pembekuan, pemilik izin reklame tidak mematuhi peringatan maka izin reklame akan dicabut. Pembekuan dan pencabutan izin reklame tersebut dilakukan oleh BPMPTT atas pemberitahuan dari Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan.

Selain karena sanksi administrasi, penutupan atau pelepasan materi reklame juga dapat dilakukan dalam hal:

- a. Reklame dipasang pada konstruksi reklame yang tidak memiliki izin mendirikan bangunan
- b. Izin reklame dicabut
- c. Masa berlaku izin reklame telah berakhir\

Dalam hal reklame dipasang pada konstruksi reklame yang tidak memiliki izin mendirikan bangunan, penutupan atau pelepasan materi reklame dapat dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja atas pemberitahuan dari Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan.

2. Isi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pajak Reklame

Berikut adalah isi dari ketentuan umum Peraturan Daerah Sleman Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak reklame:

1. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apapun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dalam bentuk usaha tetap.
2. Surat Ketetapan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat SKPD, adalah surat ketetapan yang menentukan besarnya jumlah pajak terutang.
3. Surat Ketetapan Pajak Daerah Lebih Bayar, yang selanjutnya disingkat SKPDLB, adalah surat ketetapan yang menentukan jumlah kelebihan pembayaran pajak

karena jumlah kredit pajak lebih besar dari pajak terutang atau tidak seharusnya terutang.

4. Surat Tagihan Pajak Daerah, yang selanjutnya disingkat STPD, adalah surat untuk melakukan tagihan pajak dan/atau sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda.
5. Surat keputusan pembetulan adalah surat keputusan yang membetulkan kesalahan tulis, kesalahan hitung, dan/atau kekeliruan dalam penerapan ketentuan tertentu dalam peraturan perundang-undangan perpajakan daerah yang terdapat dalam surat ketetapan pajak daerah, surat ketetapan pajak daerah lebih bayar, surat tagihan pajak daerah, surat keputusan pembetulan, atau surat keputusan keberatan.
6. Surat keputusan keberatan adalah surat keputusan atas keberatan terhadap surat ketetapan pajak daerah, surat ketetapan pajak daerah lebih bayar, atau surat tagihan pajak daerah yang diajukan oleh wajib pajak.

Berikut adalah objek pajak menurut Peraturan Daerah Sleman Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak reklame. Objek pajak adalah semua penyelenggaraan reklame, yaitu:

- a. Reklame papan/*billboard*/*videotron*/*megatron* dan sejenisnya
- b. Reklame kain
- c. Reklame melekat
- d. Reklame selebaran
- e. Reklame berjalan, termasuk pada kendaraan

- f. Reklame udara
- g. Reklame apung
- h. Reklame suara
- i. Reklame film/*slide*
- j. Reklame peragaan

Sedangkan yang tidak termasuk sebagai objek pajak adalah:

- a. Penyelenggaraan reklame melalui internet, televisi, radio, warta harian, warta mingguan, warta bulanan dan sejenisnya
- b. Label/merek produk yang melekat pada barang yang diperdagangkan, yang berfungsi untuk membedakan dari produk sejenis lainnya
- c. Nama pengenal usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi yang dipasang melekat pada bangunan tempat usaha atau profesi dengan ukuran tidak lebih dari satu meter persegi
- d. Reklame yang diselenggarakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah
- e. Reklame yang diselenggarakan dalam rangka kegiatan sosial, keagamaan, politik dan kebudayaan yang tidak bersifat mencari keuntungan.

Dasar pengenaan pajak adalah nilai sewa reklame. Sedangkan dalam hal reklame diselenggarakan oleh pihak ketiga, maka sewa reklame ditetapkan berdasarkan nilai kontrak reklame.

Jika reklame diselenggarakan sendiri, nilai sewanya dihitung dengan memperhatikan faktor sebagai berikut:

- a. Jenis reklame
- b. Harga bahan yang digunakan
- c. Lokasi penempatan
- d. Waktu
- e. Jangka waktu penyelenggaraan
- f. Jumlah
- g. Ukuran media reklame

Dalam menghitung nilai sewa reklame dapat menggunakan rumus sebagai berikut, nilai sewa reklame = koefisien jenis reklame x harga bahan yang digunakan x lokasi penempatan x waktu x jangka waktu penyelenggaraan x jumlah reklame x ukuran media reklame. Nilai sewa reklame untuk penyelenggaraan reklame di dalam ruangan ditetapkan sebesar 50% dari nilai sewa reklame sesuai hasil perhitungan menggunakan rumus tersebut di atas.

Setiap wajib pajak wajib membayar pajak yang terutang berdasarkan SKPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bupati atau pejabat dapat menerbitkan SKPD jika pajak dalam tahunan berjalan tidak atau kurang dibayar dan jika wajib pajak dikenakan sanksi administratif berupa bunga dan/atau denda. Jumlah kekurangan pajak yang terutang dalam STPD ditambah dengan sanksi administratif berupa bunga sebesar 2% setiap bulan untuk paling lama lima belas bulan sejak saat

terutangnya pajak. SKPD yang tidak atau kurang dibayar setelah jatuh tempo pembayaran dikenakan sanksi administratif berupa bunga 2% sebulan dan ditagih melalui STPD.

Wajib pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Bupati atau pejabat berkaitan dengan SKPD, SKPDLB dan STPD. Keberatan tersebut diajukan secara tertulis dengan disertai dengan alasan yang jelas. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu paling lama tiga bulan sejak tanggal diterimanya SKPD, SKPDLB atau STPD, kecuali jika wajib pajak dapat menunjukkan bahwa jangka waktu itu tidak dapat dipenuhi karena adanya keadaan diluar kekuasaannya. Keberatan pun hanya dapat diajukan jika wajib pajak telah membayar paling sedikit sejumlah yang telah disetujui wajib pajak. Keberatan yang tidak memenuhi syarat, tidak akan dianggap sebagai surat keberatan sehingga tidak akan dipertimbangkan. Jika surat keberatan diterima, maka Bupati atau pejabat akan mengirimkan tanda penerimaan melalui surat pos dan tercatat sebagai tanda bukti penerimaan surat keberatan.

Bupati atau pejabat dalam jangka waktu paling lama dua belas bulan, sejak tanggal surat keberatan diterima, harus memberi keputusan atas keberatan yang diajukan. Bupati atau pejabat akan memberikan keputusan atas keberatan berupa menerima seluruhnya atau sebagian, menolak, atau bahkan menambah besarnya pajak yang terutang. Apabila jangka waktu dua belas bulan telah lewat dan Bupati atau Pejabat tidak memberi suatu keputusan, maka keberatan yang diajukan tersebut dianggap dikabulkan.

Wajib pajak dapat mengajukan permohonan banding hanya kepada pengadilan pajak terhadap keputusan mengenai keberatannya yang ditetapkan oleh Bupati. Permohonan banding diajukan secara tertulis dengan alasan yang jelas dalam jangka waktu tiga bulan sejak keputusan diterima, dilampiri salinan dari surat keputusan keberatan tersebut. Pengajuan permohonan banding menanggihkan kewajiban membayar pajak sampai dengan satu bulan sejak tanggal penerbitan putusan banding.

Jika pengajuan keberatan atau permohonan banding dikabulkan sebagian atau seluruhnya, kelebihan pembayaran pajak dikembalikan dengan ditambah imbalan bunga sebesar 2% sebulan untuk paling lama dua puluh empat bulan. Imbalan bunga dihitung sejak bulan pelunasan sampai dengan diterbitkannya SKPDLB. Dalam hal keberatan wajib pajak ditolak atau dikabulkan sebagian, wajib pajak dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar 50% dari jumlah pajak berdasarkan keputusan keberatan dikurangi dengan pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan. Dalam hal wajib pajak mengajukan permohonan banding, sanksi administratif berupa denda sebesar 50% tidak dikenakan. Dalam hal permohonan banding ditolak atau dikabulkan sebagian, wajib pajak dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar 100% dari jumlah pajak berdasarkan keputusan banding dikurangi dengan pembayaran pajak yang telah dibayar sebelum mengajukan keberatan.

Bupati berdasarkan permohonan wajib pajak dapat memberikan pengurangan, keringanan, dan pembebasan pajak. Atas permohonan wajib pajak atau karena jabatannya, Bupati atau pejabat dapat membetulkan SKPD, STPD, atau SKPDLB

yang dalam penerbitannya terdapat kesalahan tulis dan/atau kesalahan hitung dan/atau kekeliruan penerapan ketentuan tertentu dalam peraturan perundang-undangan perpajakan daerah. Dalam hal ini Bupati atau pejabat dapat:

- a. Mengurangkan atau menghapuskan sanksi administratif berupa bunga, denda, dan kenaikan pajak yang terutang menurut peraturan perundang-undangan perpajakan daerah, dalam hal sanksi tersebut dikenakan karena kekhilafan wajib pajak atau bukan karena kesalahannya
- b. Mengurangkan atau membatalkan SKPD, STPD, atau SKPDLB yang tidak benar
- c. Mengurangkan atau membatalkan STPD
- d. Membatalkan hasil pemeriksaan atau ketetapan pajak yang dilaksanakan atau diterbitkan tidak sesuai dengan tata cara yang ditentukan
- e. Mengurangkan ketetapan pajak terutang berdasarkan pertimbangan kemampuan membayar wajib pajak atau kondisi tertentu objek pajak

Jika terdapat kelebihan pembayaran, maka wajib pajak dapat mengajukan permohonan pengembalian kepada Bupati. Dalam waktu paling lama dua belas bulan sejak diterimanya permohonan pengembalian kelebihan pembayaran pajak Bupati harus memberikan keputusan, jika dalam jangka waktu tersebut Bupati tidak memberikan keputusan, maka permohonan pengembalian pembayaran pajak dianggap dikabulkan dan SKPDLB harus diterbitkan dalam jangka waktu paling lama satu bulan. Namun apabila wajib pajak memiliki utang pajak lainnya, kelebihan

pembayaran pajak akan langsung diperhitungkan untuk melunasi terlebih dahulu utang pajak tersebut. Pengembalian kelebihan pembayaran dilakukan dalam jangka waktu paling lama dua bulan sejak terbitnya SKPDLB. Jika pengembalian dilakukan setelah lewat dua bulan, maka Bupati memberikan imbalan bunga sebesar 2% sebulan atas keterlambatan pembayaran kelebihan pembayaran pajak.

Hak untuk melakukan penagihan pajak menjadi kadaluwarsa setelah melampaui waktu lima tahun terhitung sejak saat terhutangnya pajak, kecuali apabila wajib pajak melakukan tindak pidana di bidang perpajakan daerah. Piutang pajak yang tidak mungkin ditagih lagi karena hak untuk melakukan penagihan sudah kadaluwarsa dapat dihapuskan, Bupati akan menetapkan keputusan penghapusan piutang pajak yang sudah kadaluwarsa.

Bupati atau pejabat berwenang dapat melakukan pemeriksaan dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selama proses pemeriksaan, wajib pajak yang diperiksa wajib:

- a. Memperlihatkan dan/atau meminjamkan buku atau catatan, dokumen yang menjadi dasarnya dan dokumen lain yang berhubungan dengan objek pajak yang terutang
- b. Memberikan kesempatan untuk memasuki tempat atau ruangan yang dianggap perlu dan memberikan bantuan guna kelancaran pemeriksaan dan/atau memberikan keterangan yang diperlukan.

Dalam penyidikan, pejabat pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah, sebagaimana dimaksud dalam undang-undang hukum acara pidana. Wewenang penyidik tersebut antara lain:⁷⁵

- a. Menerima, mencari, mengumpulkan dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
- b. Meneliti, mencari dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan tentang kebenaran perbuatan yang dilakukan sehubungan dengan tindak pidana perpajakan tersebut;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah;
- d. Memeriksa buku, catatan, dan dokumen, lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perpajakan daerah;
- e. Melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen lain serta melakukan penyitaan terhadap bahan bukti tersebut;
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah;
- g. Menyuruh berhenti, melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/atau dokumen yang dibawa sebagaimana dimaksud pada huruf e;
- h. Memotret seseorang yang berkaitan dengan tindak pidana perpajakan daerah;
- i. Memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- j. Menghentikan penyidikan;
- k. Melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran penyidikan tindak pidana di bidang perpajakan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Wajib pajak yang karena kealpaannya tidak membayar pajak berdasarkan SKPD dapat dipidana dengan pidana kurungan paling lama satu tahun atau pidana

⁷⁵Lihat Pasal 30 Ayat (2) Peraturan Daerah Sleman Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pajak Reklame

denda paling banyak dua kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar. Wajib pajak yang dengan sengaja tidak membayar pajak berdasarkan SKPD dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama dua tahun atau pidana denda paling banyak empat kali jumlah pajak terutang yang tidak atau kurang dibayar. Tindak pidana tersebut tidak dituntut setelah melampaui jangka waktu lima tahun sejak saat terutangnya pajak atau berakhirnya masa pajak atau berakhirnya bagian tahun pajak atau berakhirnya tahun pajak yang bersangkutan.

Pejabat atau tenaga ahli yang ditunjuk oleh Bupati yang karena kealpaannya tidak memenuhi kewajiban untuk merahasiakan semua informasi terkait tugasnya dipidana dengan pidana kurungan paling lama satu tahun dan pidana denda paling banyak Rp.4.000.000,00 (empat juta rupiah). Pejabat atau tenaga ahli yang ditunjuk Bupati yang dengan sengaja tidak memenuhinya atau seseorang yang menyebabkan tidak dipenuhinya kewajiban pejabat untuk merahasiakan semua informasi terkait tugasnya, dipidana dengan pidana kurungan paling lama dua tahun dan pidana denda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Penuntutan terhadap tindak pidana tersebut diatas hanya dilakukan atas pengaduan orang yang kerahasiaannya dilanggar. Tuntutan pidana tersebut sesuai dengan sifatnya adalah menyangkut kepentingan pribadi seseorang atau badan selaku wajib pajak, karena itu dijadikan tindak pidana pengaduan.

C. Pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame Oleh Menteri Dalam Negeri

Kewenangan pembatalan produk hukum daerah tingkat kabupaten adalah wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang berada di daerah. Sesuai dengan bunyi Pasal 251 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat.

Namun pada pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan reklame ini, pembatalan dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dimana seharusnya kementrian tidak memiliki wewenang tersebut karena telah dilimpahkan kepada Gubernur selaku perwakilan dari Pemerintah Pusat yang berada di daerah.

Menurut wawancara yang peneliti lakukan di divisi bagian hukum pemerintahan Kabupaten Sleman⁷⁶, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan surat peringatan kepada Gubernur DIY untuk segera mencabut Peraturan Bupati tersebut, namun tidak dilaksanakan karena Gubernur DIY beranggapan tidak ada masalah pada Peraturan Bupati tersebut. Oleh karena itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat

⁷⁶Wawancara Dengan Bapak Sendri, Staff Peraturan Perundang-Undangan, Tanggal 25 April 2018.

(3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka Menteri dapat mencabut Peraturan tersebut.

Sebenarnya materi muatan Pasal 13 ayat (4) Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tersebut mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa batas maksimal pelayanan izin reklame adalah 14 (empat belas) hari, namun menurut Menteri Dalam Negeri seharusnya yang menjadi acuan pembuatan peraturan bersangkutan adalah Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa batas maksimal pelayanan izin reklame adalah 7 (tujuh) hari.

Dasar hukum atas pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-9087 Tahun 2016 tentang Pembatalan Pasal 13 ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame yang memutuskan bahwa:⁷⁷

3. Membatalkan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.
4. Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan peringatan pertama dan kedua kepada Gubernur melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/476/SJ

⁷⁷Lihat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-9087 Tahun 2016

tanggal 16 Februari 2016 tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi; dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 582/1107/SJ tanggal 4 April 2016 tentang Penegasan Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 582/476/SJ Tentang Pencabutan/Perubahan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Yang Menghambat Birokrasi dan Perizinan Investasi., namun tidak ditindaklanjuti oleh gubernur, sehingga Menteri Dalam Negeri membatalkan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame.

5. Bupati Sleman untuk segera menghentikan pelaksanaan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya Keputusan Menteri dan selanjutnya Bupati Sleman mencabut Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame yang dibatalkan dimaksud.
6. Keputusan Menteri ini bersifat final terhadap pembatalan Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Reklame.
7. Keputusan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan akan dilakukan perbaikan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan hasil kajian tim menyatakan bahwa Pasal 13 Ayat (4) Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dinyatakan bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, sehingga perlu dibatalkan yaitu bertentangan dengan Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang menyatakan bahwa “jangka waktu Pelayanan Terpadu Satu Pintu ditetapkan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya dokumen Perizinan dan Nonperizinan secara lengkap dan benar, kecuali yang diatur waktunya dalam undang-undang atau peraturan pemerintah”.⁷⁸

Menurut Bapak Sendri selaku staff perundang-undangan bagian hukum di Kabupaten Sleman, langkah pembatalan Produk Hukum Daerah yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri ini lebih sebagai bentuk upaya untuk menginventarisasi peraturan-peraturan yang sudah tidak berlaku namun belum dicabut oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten.

⁷⁸Lihat Lampiran Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-9087 Tahun 2016

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pertama, Pasal 13 ayat (4) Peraturan Bupati Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan dianggap bertentangan dengan kepentingan umum yaitu menghambat kemudahan bidang investasi di daerah. Dasar pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 188.34-9087 Tahun 2016 tentang Pembatalan Pasal 13 ayat (4) Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame

Kedua, pembatalan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame Pasal 3 Ayat (4) harusnya dibatalkan oleh Gubernur DIY, karena menurut Pasal 251 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat”. Menteri Dalam Negeri telah memberi instruksi kepada Gubernur untuk membatalkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame namun tidak dilaksanakan, sehingga Menteri

selaku perwakilan Pemerintah Pusat sendiri yang kemudian membatalkannya berdasarkan Pasal 251 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi “Dalam hal Gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota”.

B. Saran

Kedepannya peneliti berharap regulasi tentang wewenang dan tata cara pembatalan produk hukum lebih diperhatikan lagi. Pada kasus pembatalan terhadap Peraturan Bupati Sleman Nomor 53 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame, menurut peneliti akan lebih tepat jika dibatalkan melalui *judicial review* bukan oleh mekanisme pembatalan oleh Presiden. Karena pada saat proses pembuatan peraturan tersebut juga telah melalui tahapan-tahapan sesuai regulasi yang ada seperti proses konsultasi, evaluasi, dan klarifikasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latief, *Hukum dan peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Pres, Yogyakarta, 2005.
- Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam islam*, UII Press, Yogyakarta, 2000
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001
- _____, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- C.S.T kansil dan Christine S.T kansil, *Pemerintahan Daerah Indonesia Hukum Administrasi Daerah*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2004.
- Didik Sukrino, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2013
- Fahmi Amrusyi dan Abdurahman (editor), *Otonomi Dalam Negara Kesatuan: Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987.
- King Faizal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah, Cetakan Pertama*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- M. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2003.
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2014.
- _____, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009.

_____, *Otonomi Daerah*, Ctk.I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

_____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2007.

Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Ctk.Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.

https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Sleman diakses terakhir tanggal 4 Mei 2018. Pukul

14.1

