

**IMPLIKASI YURIDIS PEMBATALAN PERDA KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2
TAHUN 1951 TENTANG TARIF KENDARAAN TIDAK BERMOTOR DI KOTA
YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

VITO ALEXANDER

No. Mahasiswa : 13410438

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**IMPLIKASI YURIDIS PEMBATALAN PERDA YOGYAKARTA NO.2 TAHUN 1951
TENTANG TARIF KENDARAAN TIDAK BERMOTOR DI KOTA YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana

(Strata-1) Pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh :

VITO ALEXANDER

No. Mahasiswa : 13410438

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

F A K U L T A S H U K U M

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN

**IMPLIKASI YURIDIS PEMBATALAN PERDA YOGYAKARTA NO.2 TAHUN 1951
TENTANG TARIF KENDARAAN TIDAK BERMOTOR DI KOTA YOGYAKARTA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan
Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal:

Yogyakarta, 8 November 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(JAMALUDIN GHAFUR.S.H.,M.H.)

NIP: 124100102



**IMPLIKASI YURIDIS PEMBATALAN PERDA KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2
TAHUN 1951 TENTANG TARIF KENDARAAN TIDAK BERMOTOR DI KOTA
YOGYAKARTA**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 11 Desember 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

1. Ketua : JAMALUDIN GHAFUR S.H.,M.H
2. Anggota : DIAN KUS PRATIWI, S.H., M.H
3. Anggota : Drs AGUS TRIYANTA, M.A., M.H., Ph.D



Tanda Tangan

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. ABDUL JAMIL, S.H., M.H.

NIP/NIK:90 410 0102

Bismillahirrohmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **VITO ALEXANDER**

No. Mahasiswa : **13410438**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: Implikasi Yuridis Pembatalan Perda Yogyakarta No.2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta. Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendarasan yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan "Majelis". atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada tanggal 8 November 2018

Yang membuat pernyataan,



VITO ALEXANDER

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Vito Alexander
 2. Tempat Lahir : Manna, Bengkulu Selatan
 3. Tanggal Lahir : 11-10-1995
 4. Jenis Kelamin : Laki-laki
 5. Golongan Darah : A
 6. Alamat Terakhir : Per. Puri Permata 1 No.11 Condong Catur, Yogyakarta
- Alamat Asal* : *Jln. Letnan Tukiran, Manna Bengkulu Selatan*
7. Identitas orangtua/ Wali :
 - a. Nama Ayah : Alm. H.Zulkan Zaman BA
 - Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Alm. Hj. Melyana
 - Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
 - Alamat Orngtua : Jln. Letnan Tukiran, Manna Bengkulu Selatan
 8. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : 23 Bengkulu Selatan
 - b. SMP : 2 Bengkulu Selatan
 - c. SMA/MA : 2 Bengkulu Selatan
 9. Hobi : Futsal, otomotif, Treveling, Kuliner

Yogyakarta, 8 November 2018

Yang Bersangkutan

VITO ALEXANDER

No. Mahasiswa : 13410438

HALAMAN MOTTO

Allah Selalu Menjawab Doamu Dengan 3 Cara. Pertama, Langsung Mengabulkannya. Kedua, Menundanya. Ketiga, Menggantinya Dengan Yang Lebih Baik Untukmu, Maka Teruslah Berdoa Meskipun Kamu Mengetahui Bumi Akan Hancur Esok Hari

“Dunia ini ibarat bayangan. Kalau kau berusaha menangkapnya, ia akan lari. Tapi kalau kau membelakanginya, ia tak punya pilihan selain mengikutimu.”

(Ibnu Qayyim Al Jauziyyah)

“Semakin sulit perjuangannya, Semakin besar kemenangannya”

(Thomas Paine)

“Bencana akibat kebodohan adalah sebesar-besarnya musibah seorang manusia”

(Imam Al Ghazali)

“Carilah yang gak ada karena yang gak ada itu ada”

(Abah Sueb)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan skripsi ini

**Untuk Alm. ayahnda dan Alm ibunda tercinta.*

**Untuk seluruh keluargaku tercinta*

**Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

**Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implikasi Yuridis Pembatalan Perda Yogyakarta No.2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta”**, penyelesaian tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkaian usaha penulis, ditopang bantuan bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
2. Bapak Jamaludin Ghafur, SH.,M.H. yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
3. Bapak Dr.Bagya Agung Prabowo SH.,M.Hum. selaku Dosen Pendamping Akademik (DPA) yang selama ini telah memberikan banyak inspirasi selama proses perkuliahan di kampus yang tercinta ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian
5. Terimakasih kepada kedua orang tua saya yaitu ayah saya Alm.Zulkan Zaman BA dan ibu saya Alm. Melyana yang telah membesarkan saya, mendidik saya, mensupport saya dari saya kecil hingga saya bisa menyelesaikan perkuliahan ini karna tanpa jerih payah kalian saya tidak akan bisa menjadi seperti sekarang ini.
6. Kepada Abang dan kakak saya yang tercinta M.David Wahyu S,E, Wieke Azura Beladina S.E.,MM, Dr.Dya Ayu Lestari serta adik saya tersayang Devina Amelia Putri saya ucapkan terimakasih karna telah menjadi saudaraku yang selalu mendukungku.
7. Terimakasih kepada saudara M.Arifin Ilyas S,H.,Rizki Poliang S,H, Kavin S,H, M.Ulin S,H, Fadil S.H, Dakir S,H, Mawardi S,H, Caesar S.Kom, Elko, Randi, M.Iqbal, Raharjo yang telah membimbing saya dikala saya sedang kesulitan mengerjakan skripsi ini. .
8. Kepada teman-teman seperjuangan Skuad Kantin Sejahtera FH UII, PMJBS, K.O.G jogja
9. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insyaallah penulis tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis harga serta demi terwujudnya sebuah karya yang baik

Yogyakarta, 8 November 2018

VITO ALEXANDER

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9

C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Metode Penelitian.....	14
F. Sistematika Penulisan.....	16

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH, TEORI PERUNDANG-UNDANGAN, DAN PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

A. Otonomi Daerah.....	18
B. Teori Perundang-Undangan	39
C. Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan	46

BAB III PEMBAHASAN

A. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Dibatalkan.....	67
B. Implikasi Hukum Atas Atas Di Batakannya Perda No 2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor	80

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN	97
B. SARAN	99

ABSTRAK

Sejumlah peraturan daerah (perda) Kota Yogyakarta yang berusia tua dihapus karena sudah ada peraturan daerah penggantinya. Penghapusan perda diputuskan melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni. "Peraturan daerah yang dibatalkan adalah peraturan yang sudah tidak digunakan lagi, bukan karena peraturan tersebut bermasalah, salah satunya Peraturan Di Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor di Kota Yogyakarta hal tersebut juga harus berdasarkan aturan hukum yang ada. berdasarkan pengamatan penulis ada sejumlah peraturan daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Di dalam surat Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni menyebut alasan pembatalan karena peraturan daerah masih berlaku, tapi tidak dapat diberlakukan lagi karena dasar hukum penyusunan telah berubah, serta sudah ada perda pengganti. Selain itu, alasan lain pembatalan perda karena peraturan itu berlawanan dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Mengapa peraturan daerah kabupaten dan kota nomor 2 tahun 1951 tentang tarif kendaraan tidak bermotor di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibatalkan? Apa implikasi hukum atas atas di batakannya Perda no 2 tahun 1951? Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif-empiris, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisis adalah bahwa alasan pembatalan perda tersebut adalah karena adanya surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni menyebut alasan pembatalan karena peraturan daerah masih berlaku, tapi tidak dapat diberlakukan lagi karena dasar hukum penyusunan telah berubah, serta sudah ada perda pengganti, serta implikasi hukum yang ditimbulkan dari perda tersebut pun tidak signifikan, karena memang perda tersebut sudah tidak sesuai lagi diterapkan saat ini, karena sudah ada UU yang mengatur tentang pungutan apa saja yang boleh dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009 mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Kata Kunci: Perda, Pencabutan, dan implikasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari berbagai macam pulau yang menjadi satu. Banyak sekali budaya yang ada didalamnya, dari mulai ujung barat hingga timur dari Indonesia. Budaya yang ada lahir atas dasar kebiasaan masyarakat yang berbeda tiap daerahnya. Perbedaan tersebut pun lahir atas dasar semangat yang berbeda pula, tetapi dalam hakikatnya perbedaan itu dirangkum menjadi satu kesatuan yang disebut Bhineka Tuggal Ika, dan dari situlah peradaban Indonesia Lahir.

Indonesia adalah Negara hukum, yang berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia, sehingga segala jenis produk hukum yang ada di Indonesia Pancasila. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai Konstitusi Negara Indonesia.

Konstitusi memiliki pengertian suatu kerangka masyarakat politik (Negara) yang di organisasi dengan dan melalui hukum menetapkan adanya lembaga lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan menurut C.F. Strong, sedangkan menurut Adnan Buyung Nasution adalah hukum tertinggi yang dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh Negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan

dalil *government by law, not by man*, Negara yang menganut gagasan ini dinamakan *constitutional states* (Negara konstitusional).¹

Dari keterangan tentang pengertian konstitusi di atas, maka suatu konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi Negara, kedaulatan Negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislative, eksekutif, dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah di bidang-bidang sosial, politik, ekonomi, agama, dan budaya, cita-cita dan ideologi Negara dan sebagainya.²

Sehingga UUD NRI 1945 merupakan bagian dari konstitusi Negara Indonesia karena didalamnya memuat peraturan yang menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan dan acuan bagi peraturan-peraturan dibawahnya. Jika dilihat dari hirarkinya UUD NRI 1945 merupakan peraturan tertinggi dan mengikuti dibawahnya Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.

Pembentukan Undang-Undang/Perppu melalui pembahasan prolegnas DPR RI bersama dengan pemerintah pusat yang muatannya berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI 1945, sedangkan pada peraturan pemerintah dan peraturan presiden pembahasannya melalui pihak terkait di dalam wilayah pemerintahan yang muatannya berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pada pembentukan peraturan daerah melalui

¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm.66.

² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2010, hlm.135.

pembahasan prolegda provinsi atau kabupaten/kota DPRD bersama pemerintah daerah terkait yang muatannya berisi seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal ini DPR memiliki peran besar dalam pembentukan peraturan yang akan atau sudah berlaku di Indonesia. Kaitanya dengan salah satu tugas dan fungsi DPR sebagai legislatif, sehingga dalam pembahasan peraturan baru ataupun peraturan yang sudah berlaku tetapi akan diperbaiki DPR selaku legislatif memiliki wewenang untuk membahas peraturan tersebut.

Dalam sistem Tata Negara Indonesia terjadi pembagian kekuasaan antara pusat dengan daerah. Sehingga dapat dikatakan antara pusat dengan daerah terjadi pemisahan tetapi tetap dalam pengawasan pemerintah pusat. Di dalam pasal 18A angka 1 UUD NRI tahun 1945 disebutkan dengan jelas hubungan wewenang antara pusat dengan daerah adalah sebagai berikut :

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah

Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut. Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa

secara garis besar hubungan antara pusat dan daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan Undang-Undang.³

Selain itu, kita dapat mengetahui secara pasti bahwa wilayah negara Republik Indonesia akan dibagi dalam bentuk wilayah besar dan wilayah kecil yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan wilayah besar adalah provinsi dan wilayah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya yang bersifat khusus dan istimewa.

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Pada hakikatnya 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.⁴

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

³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 4.

⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 14.

secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.⁵

Setiap pemerintahan daerah memiliki dua lembaga, yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, pemerintah daerah kabupaten dipimpin oleh bupati, dan daerah kota dipimpin oleh walikota. Gubernur, bupati, dan walikota yang biasa disebut kepala daerah memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPRD masing-masing daerah. Kepala daerah pada wilayah eksekutif sedangkan DPRD pada wilayah legislatif.

Kepala daerah merupakan pimpinan lembaga eksekutif daerah. Jabatan ini bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Kepala daerah memiliki tugas dan wewenang:⁶

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Mengajukan rancangan perda;
3. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

⁵ *Ibid*, hlm.14.

⁶ *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Sekertaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010, hlm. 113.

7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kaitannya dengan peraturan daerah, peran kepala daerah dan DPRD dalam membentuk peraturan daerah sangat penting. Dua unsur pemerintahan ini memiliki kewenangan yang sama dalam pembentukan peraturan daerah. Pembahasan terkait pembentukan peraturan daerah berisi pendapat dari kepala daerah dan DPRD dan kewenangan DPRD membentuk Undang-Undang telah diatur dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2014.

Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah kabupaten/kota tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur. Melengkapi putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi. Putusan tersebut tidak serta merta menyelesaikan persoalan terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah, hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku bagi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.⁷

⁷ <http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:20 WIB)

Melengkapi putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah provinsi.⁸

Melihat putusan diatas, dapat disimpulkan pembatalan peraturan daerah tiap daerah dikembalikan kepada Mahkamah Agung. Pada Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi, Mendagri memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah tiap wilayah daerah. Kaitannya dengan pembatalan peraturan daerah provinsi Mendagri memiliki kewenangan untuk membatalkan langsung, sedangkan untuk wilayah kabupaten dan kota mendagri bersama pimpinan wilayah provinsi atau dalam hal ini gubernur dapat membatalkan peraturan daerah kabupaten dan kota.

Sejumlah 10 peraturan daerah (perda) Kota Yogyakarta yang berusia tua dihapus karena sudah ada peraturan daerah penggantinya. Penghapusan perda diputuskan melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni.⁹

Di dalam surat Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni menyebut alasan pembatalan karena peraturan daerah masih berlaku, tapi tidak dapat diberlakukan lagi karena dasar hukum penyusunan telah berubah, serta sudah ada perda pengganti. Selain itu, alasan lain pembatalan perda

⁸https://www.researchgate.net/publication/322001007_PERKEMBANGAN_KEWENANGAN_PEMBATALAN_PERATURAN_DAERAH_DAN_PERATURAN KEPALA DAERAH (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:30 WIB)

⁹<https://www.bernas.id/17470-karena-berusia-tua-10-perda-yogyakarta-dihapus.html> (Diakses pada hari Selasa Tanggal 2 Oktober 2018 Pukul 21.00 WIB)

karena perda itu berlawanan dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Sejumlah perda yang bertentangan dengan UU Nomor 28 Tahun 2009, yaitu:

1. Perda Nomor 2 Tahun 1951 tentang tarif pajak kendaraan tidak bermotor,
2. Perda Nomor 3 Tahun 1951 tentang penyewaan rumah, gedung dan lingkungan Kota Yogyakarta,
3. Perda Nomor 3 Tahun 1952 tentang perubahan tarif pemasangan reklame.
4. Perda Nomor 3 Tahun 1953 tentang perubahan pajak kendaraan tidak bermotor,
5. Perda Nomor 5 Tahun 1953 tentang sewa rumah pemotongan hewan,
6. Perda Nomor 12 Tahun 1953 tentang sewa kios milik pemerintah,
7. Perda Nomor 5 Tahun 1961 tentang tarif renang di Kolam Renang Umbang Tirta.

Selain itu, ada perda yang bertentangan dengan UU Pemerintah Daerah, yaitu:

8. Perda Nomor 2 Tahun 1957 tentang Yayasan Kas Pembangunan Kota Yogyakarta, dan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1960 tentang izin menjual obat keras bagi pedagang kecil.
9. 9.Perda Nomor 1 Tahun 1957 tentang tunjangan anggota DPRD juga dibatalkan karena tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006,
10. 10.Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Pencabutan 10 perda itu tak akan berdampak kepada berbagai kebijakan atau program dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

Atas dasar fenomena tersebut, penulis tertarik untuk melakukan kajian yang lebih mendalam, mengenai analisis. Implikasi Yuridis Pembatalan Perda Yogyakarta No.2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan untuk menjadi pedoman dalam pembahasan penulisan ini, antara lainnya adalah sebagai berikut :

1. Mengapa Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta Dibatalkan?
2. Apa Implikasi Hukum Atas Di Bataalkannya Perda No 2 Tahun 1951?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka dapat tujuan dari penlitian ini ialah:

1. Untuk Mengetahui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta Dibatalkan.
2. Untuk Mengetahui Implikasi Hukum Atas Atas Di Bataalkannya Perda No 2 Tahun 1951

D. Tinjauan Pustaka

1. Otonomi Daerah

Esensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahannya. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 beserta penjelasannya. Di dalamnya mengakui adanya keragaman dan hak asal-usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia.¹⁰

Menurut Bagir Manan otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut, kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonom. Keluasan wewenang daerah diwujudkan dengan memberikan wewenang yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur (*to legislate*), mengurus (*to execute*), dan mengembangkan (*to develop*) daerah sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakatnya.¹¹

¹⁰ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95.

¹¹ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 123.

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi daerah merupakan kebutuhan dasar guna menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh bangsa dan negara Indonesia, yang memiliki karakter wilayah yang sangat rumit dari sisi geografis dan sosiologis kemasyarakatan yang sangat kompleks. Kondisi geografis negara yang demikian tentunya akan menyulitkan penerapan sentralisasi, jangkauan pemerintah pusat ke daerah terlalu jauh, sehingga tidak jarang daerah-daerah tertentu yang jauh dari pemerintahan pusat tidak tersentuh oleh program-program pembangunan.¹²

2. Pemerintah Daerah

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.¹³ Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot

¹² Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2016, hlm. 78.

¹³ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95

kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemm daerah.¹⁴

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.¹⁵

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.¹⁶

3. Judicial Review

Dalam perspektif teori konstitusi, dianutnya sistem judicial review adalah merupakan suatu bentuk dan upaya penguatan konsep Negara hukum yang menempatkan konstitsi sebagai hukum tertinggi. Hal ini sejalan dengan teori

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1

stufenbau yang dikemukakan Hans Kelsen, yang menjelaskan bahwa tatanan hukum itu merupakan sistem norma yang hirarkis atau bertingkat.¹⁷

Secara definitive, *judicial review* adalah pengujian oleh lembaga yudikatif tentang konsistensi Undang-undang terhadap Undang Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸ *Judicial review* adalah instrument hukum yang dipergunakan untuk mengawal isi peraturan perundang-undangan melalui uji materi. Di Indonesia ada dua jalur pelaksanaan *judicial review*, yaitu uji materi undang-undang terhadap Undang Undang Dasar yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian secara materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi kompetensi Mahkamah Agung.¹⁹

Istilah *judicial review* pada hakikatnya merupakan istilah teknis khas hukum tata Negara Amerika Serikat yang memiliki arti suatu wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan konstitusi. Fakta tersebut dibenarkan oleh Soepomo dan Harun Alrasid, mereka mengatakan bahwa di Belanda tidak dikenal istilah *judicial review*, Belanda hanya mengenal istilah hak menguji (*toetsingenrecht*).

Penggunaan istilah *toetsingsrecht* dan *judicial review* sering menimbulkan kerancuan apabila yang digunakan adalah Bahasa Indonesia. Kekeliruan yang

¹⁷ Abdul Latif, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 9

¹⁸ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 37

¹⁹ *Ibid.* Hal. 122

sering terjadi dikalangan akademisi ialah adanya anggapan bahwa *judicial review* identik dengan *toetsingsrecht* atau hak menguji. Kekeliruan yang menganggap *judicial review* dengan *toetsingsrecht* dapat diperbaiki dengan memahami sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan. *Judicial review* biasanya dianut oleh negara-negara dengan sistem hukum *common law*, sedangkan *toetsingsrecht* dianut oleh negara-negara dengan sistem hukum *civil law*.²⁰

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Implikasi Yuridis Pembatalan Perda Yogyakarta Nomor.2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta.

2. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini bersifat yuridis normatif yaitu penelitian yang menggunakan Pendekatan dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep serta peraturan perundang-undangan yang ada dan berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

²⁰ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm. 10

- a) Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 4. Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- b) Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan obyek penelitian.
- c) Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research* atau studi pustaka, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal

ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan karena bahan utama yang akan dianalisis adalah mekanisme pembatalan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1951 tentang tarif kendaraan tidak bermotor di Kota Yogyakarta. Pendekatan kedua, pendekatan filosofis karena salah satu bagian dari penelitian ini nantinya akan dimulai dengan mengidentifikasi prinsip-prinsip atau pandangan doktrin yang sudah ada untuk menganalisis implikasi hukum atas di batalkannya Perda Nomor. 2 tahun 1951.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, dalam bab ini akan memberikan menggambarkan secara umum inti permasalahan di samping untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi keseluruhan skripsi. Di dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan atau latar belakang. Perumusan masalah sebagai dasar dalam bab ini juga memberikan tujuan penelitian, manfaat penelitian. Terdapat pula tinjauan pustaka, metodologi penelitian, dan pertanggung jawaban sistematika yang digunakan sehingga lebih memberikan gambaran fokus penelitian penulis terhadap penelitian ini.

Bab II: Tinjauan Pustaka, dalam bab ini akan diuraikan tentang : teori yang akan digunakan penulis untuk mengkaji secara yuridis normatif untuk menunjang skripsi yang sedang penulis selesaikan. Teori yang akan digunakan antara lain teori otonomi daerah, teori pemerintah daerah, dan teori *judicial review*.

Bab III: Hasil Penelitian Dan Pembahasan, dalam bab ini akan menjawab rumusan rumusan masalah yang telah penulis jelaskan sebelumnya, yaitu pembahasan tentang mekanisme pembatalan perda nomor 2 tahun 1951 tentang tarif kendaraan tidak bermotor di Kota Yogyakarta serta implikasi hukum atas atas di batalkannya Perda no 2 tahun 1951.

Bab IV: Penutup, dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum tata negara. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.

BAB II

Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah, Teori Perundang-Undangan, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

A. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Dalam pelaksanaan pemerintahannya Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut system otonomi daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang diharapkan mampu mempermudah dan membantu penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak mengatur daerahnya sendiri namun tetap dikontrol oleh Pemerintah pusat dan undang-undang. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhebkeleijk*).²¹

Istilah otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi

²¹ Philipus M. Hadjon Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, Hlm. 79

dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.²²

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya otonomi daerah telah menghadirkan kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai kebutuhan daerah, membangun system dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan system manajemen pemerintahan yang efektif.²³

Dari paparan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan Daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 ayat (3), urusan pemerintahan daerah disebut urusan pemerintahan konkuren yang merupakan urusan pemerintahan

²² Bayu Suryaningrat, *Desa dan Kelurahan, Penyelenggaraan dan Pemerintahannya*, Jakarta, Metropos, 1985, Hlm. 184

²³ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press, 2007, Hlm

yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Sebagaimana telah kita ketahui, penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi tidak berarti pemerintah daerah terlepas dari kepentingan dan aturan lingkup nasional. Lahirnya UU tentang Pemerintah Daerah (Pemda) merupakan dasar acuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dengan jelas memberi batas tentang ruang lingkup pemerintahan daerah. Pasal 10 UU Pemda, menyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali pada beberapa bidang kewenangan yang dikecualikan, yaitu dalam politik luar negeri, pertahanan-keamanan, yustisi, moneter, dan fiscal nasional, serta urusan agama.

Diluar dari kewenangan pemerintah pusat, segala urusan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Bahkan dalam keadaan tertentu, kewenangan pemerintah pusat juga bias dialihkan kepada pemerintah daerah berdasarkan prinsip tugas pembantuan. Pengalihan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi tersebut, harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.²⁴

Lebih lanjut, berdasarkan UU Pemda pasal 13 ayat (4), yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah:

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, Hlm. 235

- a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.
- b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota.
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

3. Peraturan Daerah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, ada dua produk hukum yang dapat dibuat oleh suatu daerah, salah satunya adalah Peraturan Daerah. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda), merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD, untuk penyelenggaraan otonomi yang dimiliki oleh provinsi /kabupaten/kota, serta tugas pembantuan. Perda pada dasarnya merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda yang dibuat oleh satu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan baru mempunyai kekuatan mengikat setelah diundangkan dengan dimuat dalam lembaran daerah.²⁵

Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, pembentukan suatu perda harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-

²⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo, 2005, Hlm. 131-132

undangan. Oleh sebab itu, perda yang baik itu adalah yang memuat ketentuan, antara lain:

- a. Memihak kepada rakyat banyak
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya.

Sedangkan tujuan utama dari suatu perda adalah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan memberdayakan masyarakat. Dalam proses pembuatan suatu perda, masyarakat berhak memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Keterlibatan masyarakat sebaiknya dimulai dari proses penyiapan sampai pada waktu pembahasan rancangan perda. Penggunaan hak masyarakat dalam pelaksanaannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD.²⁶

Peraturan daerah yang sudah ditetapkan atau dinyatakan sah disampaikan kepada pemerintah pusat selambat-lambatnya tujuh hari setelah ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan-kepentingan umum dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

4. Dasar Konstitusi Pembentukan Peraturan Daerah

Suatu rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) yang dapat diterima jika dikaji secara filosofis. Pembenaran itu harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*ideader Waarheid*), dan cita-cita

²⁶ *Ibid*, Hlm. 133

keadilan (*idée der gerechtigheid*), serta cita-cita kesusilaan (*idée der zedelijkheid*).²⁷ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 5 mengamanatkan,

“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Pasal 18 ayat 5 ini kemudian diperkuat lagi dengan ayat 6 yaitu,

“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Secara tegas Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan keleluasaan untuk setiap daerah agar dapat melaksanakan pemerintahannya masing-masing.

Pembentukan peraturan daerah merupakan kewenangan kepala daerah bersama-sama dengan DPRD. Inisiatif pembentukan peraturan daerah bisa berasal dari kepala daerah maupun dari inisiatif DPRD.²⁸ Dalam pelaksanaannya sinkronisasi lembaga eksekutif dan legislatif dalam hal ini Pemerintah Daerah dan DPRD harus berpadu agar dapat mencetak instrument-instrumen hukum yang baik untuk pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang dicita-citakan.

Berdasarkan ketentuan didalam keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang prosedur penyusunan hukum

²⁷ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Grafindo Persada, 2009, Hlm. 113

²⁸ Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Perda (suatu kajian teoritis dan praktis disertai dengan manual)*, Jakarta, Prenada Media Grup, 2010, Hlm. 50

daerah, yakni peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan instruksi gubernur/bupati/walikota.²⁹ DPRD memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Peraturan Daerah, karena dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan secara yuridis persetujuan itu sendiri mempunyai makna kewenangan menentukan, karena itu tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada Peraturan Daerah.³⁰

5. Materi Muatan Peraturan Daerah

Istilah “materi muatan” pertama kali digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan dari istilah “het onderwerp”. Menurut Attamimi, materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan Negara dapat ditentukan atau tidak, bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan Negara yang menentukannya.³¹

Materi muatan peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan wujud konkrit dari pernyataan kehendak Pemerintah secara tertulis, yang bertumpuk dan bersumber dari konsep kekuasaan pemerintahan tentang wewenang dibidang legislatif (wewenang peraturan perundang-undangan).³² Jadi suatu materi muatan dapat menjadi gambaran atas langkah dan sikap pemerintah dari suatu perundang-undangan yang ada.

²⁹ Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001

³⁰ Abdul Latif, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (suatu kajian normatif)*, Makasar, Ukhuwah Grafika, 1997, Hlm. 102

³¹ Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putera, *op. cit*, Hlm. 65

³² Abdul Latif, *loc. cit*, Hlm. 102

Mengenai materi muatan juga diatur dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 pada Pasal 10 Ayat 1 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana harus memuat materi sebagai berikut:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;
- b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan mahkamah konstitusi dan/atau;
- e. Pemenuhan kebutuhan hidup dan masyarakat.

Kemudian selanjutnya dijelaskan lebih jauh lagi didalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

“Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.”

Dalam mengkaji materi muatan peraturan perundang-undangan berkenaan dengan tindak pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, diawali dengan materi muatan undang-undang, baik yang bersumber dari kewenangan legislatif maupun kewenangan pemerintahan berdasarkan delegasi,

dengan pertimbangan agar kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikaji secara sistematis.³³

Materi muatan Peraturan Daerah adalah materi yang berhubungan dengan urusan otonomi daerah (desentralisasi) dan materi yang berhubungan dengan tugas pembantuan.³⁴ Artinya bahwa materi yang terkandung didalam Peraturan Daerah merupakan suatu urusan daerah itu sendiri yang diterbitkan guna menciptakan cita-cita hukum ditengah masyarakat.

6. Pengawasan Pusat Terhadap Daerah

Menurut Henry Fayol pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai rencana yang telah di tentukan dengan instruksi yang telah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.³⁵

Sondang P. Siagian memberikan definisi tentang pengawasan adalah “Proses pengamtan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah di tentukan sebelumnya. Newman berpendapat bahwa pengawasana dalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Definisi kedua ahli ini secara materil sama, yang

³³ *Ibid*, Hlm. 74

³⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1998, Hlm. 67

³⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 103.

menitikberatkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pengawasan tidak ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut.³⁶

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Dengan demikian maka pengawasan dapat bersifat (1) Politik, bilamana menjadi ukuran atau sasaran dalam efektifitas dan/atau legitimasi, (2) Yuridis (hukum) bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan/atau legalitas, (3) Ekonomis, bilamana yang menjadi sasarannya adalah efisiensi dan teknologi, (4) Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasarannya adalah mengetahui keadaan moralitas (moral = *morals*, moril = *morale*).³⁷

Dalam *Memorie van antwoord* atas ketentuan UUD 1983 Pasal 132 Ayat (2) disebutkan antara lain: “kebebasan yang luas dalam ikatan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi tidak akan ada tanpa tersedia cara-cara dari pemerintah tingkat lebih atas untuk melakukan berbagai koreksi.” Sedangkan dalam *Memorie van Toelichting* usul pembaharuan Undang-Undang *Gemeente*, terdapat penjelasan berikut: “fungsi terpenting pengawasan adalah untuk

³⁶ *Ibid.* hlm. 103-104.

³⁷ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 84.

mejamin kesatuan pemerintahan. Pengawasan terhadap pemerintahan yang lebih rendah merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Dalam banyak hal, pengawasan bahkan merupakan syarat untuk dapat mengambil keputusan sebagai cara pertanggungjawaban atas pelaksanaan wewenang yang terdapat dalam desentralisasi.³⁸

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap Pemerintah Daerah termasuk Keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah, merupakan suatu akibat mutlak dari adanya Negara Kesatuan. Didalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari atau sejajar dengan negara, tidak pula mungkin ada negara didalam negara.³⁹

Di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmoni antara tindakan pusat atau negara dengan tindakan daerah, agar dengan demikian kesatuan negara tetap dapat terpelihara. Oppenheim mengatakan, kebebasan bagian-bagian negara tidak boleh berakhir dengan kehancuran hubungan negara. Di dalam pengawasan tertinggi letaknya jaminan, bahwa selalu terdapat keserasian antara pelaksanaan bebas dari tugas pemerintahan daerah dan kebebasan tugas negara oleh penguasa negara itu.⁴⁰

Dalam kaitannya dengan persoalan tersebut Van Kempen mengatakan sebagai berikut:

³⁸ *Ibid.*, hlm. 106.

³⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit. hlm. 105.

⁴⁰ Oppenheim, *Nederlands Gemeenterecht*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Ibid.*

“...bahwa otonomi mempunyai arti lain daripada kedaulatan (*souveriniteit*), yang merupakan attribut dari negara, akan tetapi tidak pernah merupakan attribut dari bagian-bagiannya seperti *Gemeente Provincie* dan sebagainya, hak hanya dapat memiliki hak-hak yang berasal dari negara, bagian-bagian mana justru sebagai bagian-bagian dapat berdiri sendiri (*zelfstanding*), akan tetapi tidak mungkin dianggap merdeka (*onafhankelijk*). Lepas dari, ataupun sejajar dengan negara.”

Menurut Bagir Manan, prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan ialah bahwa pemerintah pusat berwenang untuk ikut campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Pemerintah Pusat bertanggung jawab menjamin keutuhan negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara (asas *equal treatment*), menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (asas uniformitas). Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.⁴¹

Tujuan utama dilakukannya pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah pusat menurut Paulus Efendi Lotulun, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Dalam praktek, adanya control itu sering dilihat sebagai sarana untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan. Disinilah letak esensi atau hakikat dari suatu pengawasan.

⁴¹ Bagir Manan, *Beberapa Hal Disekitar Otonomi Daerah Sebagai Sitem Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Ibid.* hlm. 106

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonomi yaitu pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif dikaitkan dengan wewenang mengesahkan (*goedkeuring*). Pengawasan represif adalah wewenang pembatalan (*vernietiging*) atau penundaan (*schorsing*).⁴²

Pengawasan preventif itu berbentuk memberi pengesahan atau tidak memberi (menolak) pengesahan. Sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan setelah keputusan daerah ditetapkan, tetapi sebelum keputusan itu mulai berlaku. Dengan kata lain, keputusan daerah dalam arti luas, termasuk juga peraturan daerah, yang dikenakan pengawasann preventif hanya dapat mulai berlaku apabila keputusan itu telah lebih dahulu disahkan oleh penguasa yang berwenang mengesahkan. Bagi peraturan daerah, pengawasan preventif terhdap peraturan daerah tertentu, dilakukan sesudah peraturan-peraturan itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum Peraturan Daerah itu di undangkan.⁴³

Pengawasan represif dilaksanakan dalam bentuk:⁴⁴

- a. Menangguhkan berlakunya suatu peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah; dan
- b. Membatalkan suatu peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah.

⁴² Bagir Manan, *Menyongsong ...*, Op.Cit., hlm. 154

⁴³ Irawan Soejito, *Pengawasan ...*, Op.Cit., hlm. 12.

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Problematika...*, Op.Cit., hlm. 59.

7. Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditunjuk untuk menjamin agar pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pengawasan 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 dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁵

Untuk melakukan pengawasan Pusat terhadap Daerah, Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999 Pasal 114, memberikan wewenang kepada pemerintah untuk membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya. Daerah yang tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dan Keputusan Kepala Daerah, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung setelah mengajukannya kepada Pemerintah.⁴⁶

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Problematika...*, Op.Cit., hlm. 111-112.

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 10.

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah (Perda) dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah atau keputusan Kepala Daerah ditetapkan, tetapi sebelum peraturan dan keputusan itu berlaku. Bagi Perda khususnya, pengawasan preventif terhadap Perda dilakukan sesudah Perda itu ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD tetapi sebelum Perda itu diundangkan. Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 mengatur wewenang ini ada: (a) Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat I; (b) Gubernur Kepala Daerah bagi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.⁴⁷

Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 Pasal 70 ayat (1), (2) dan (3) memberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut :⁴⁸

1. Perda dan atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat di atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
2. Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda Tingkat II dan/atau Keputusan Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan yang dimaksud dalam Ayat (1) Pasal ini, maka penangguhannya dan/atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.
3. Pembatalan perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud adalah karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan Perda tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya semua

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 130.

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 132-133.

akibat dari Perda dan/atau Keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan.

VV

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tetap memiliki hierarkis. Kalau ada tugas pembantuan dari pusat, Perda Kabupaten/Kota harus tunduk kepada perda provinsi. Dengan mendasarkan pada ketentuan dalam beberapa ketetapan MPR dan UU No. 22 Tahun 1999, serta pendapat para ahli ketatanegaraan, dapat disimpulkan bahwa kedudukan Keputusan Menteri Dalam Negeri sangat strategis dalam memandu penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi saat ini, karena aturan pelaksanaannya (PP) belum lengkap.⁴⁹

Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

- a. UUD Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. TAP MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, perda yang sudah disahkan di tingkat daerah dapat dibatalkan atau dinyatakan batal demi hukum. Penegasan dalam

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi...*, Op.Cit., hlm. 241

pasal 185 ayat (5) dan Pasal 186 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 yang memberi kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan perda bertentangan dengan ketentuan Pasal 145 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004. Karena menurut pasal Pasal 145 ayat (2) yang berwenang membatalkan perda adalah pemerintah. Kemudian menurut Pasal 145 ayat (3) keputusan pembatalan perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

Dengan demikian dapat disimpulkan yang berwenang membatalkan perda adalah Presiden. Tidak mungkin Menteri Dalam Negeri apalagi Gubernur membatalkan perda tetapi ditetapkan dengan peraturan presiden. Dapat dipahami bahwa dalam hal ini kewenangan Menteri Dalam Negeri hanya sebatas memberikan semacam rekomendasi kepada Presiden terkait pembatalan Perda bermasalah.⁵⁰

Dalam hal pengawasan preventif dalam undang-undang ini dituangkan dalam Pasal 242 yang menjelaskan, bahwa Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri dan Bupati/Wali kota wajib menyampaikan Rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan nomor register perda. Kemudian dalam hal pengawasan umum (evaluasi) dalam undang-undang ini dituangkan dalam Pasal 245 yang menjelaskan, bahwa Menteri berwenang melakukan

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Problematika...*, Op.Cit., hlm. 133.

evaluasi terhadap Rancangan Perda Provinsi dan Gubernur berwenang melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota.⁵¹

Perbedaan aturan terkait pengawasan produk hukum daerah yaitu terletak pada kewenangan pembatalan perda (pengawasan represif). UU No. 32 Tahun 2004 tidak memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda, melainkan kewenangan pembatalan perda tersebut diberada ditangan Presiden.

Sedangkan UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda yang secara hukum tidak dapat diberlakukan. Jadi, berdasarkan perbandingan kedua aturan tersebut dapat disimpulkan bahwa terjadi degradasi kewenangan antara Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

8. Hubungan Pengawasan

Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling*, *evaluating*, *appraising*, maupun *kontrol*.⁵²

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*). Apabila pengikat tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan

⁵¹ Lihat UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 236-251

⁵² Muh. Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 90

terkurangi bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan- pembatasan akan mencakup pembatasan atau macam bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.⁵³

Robert J. Mockler memberikan pengertian , bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistematis 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 diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.⁵⁴

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*,

⁵³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op.Cit., hlm. 21-22

⁵⁴ Robert J. Mocker, *The Management Control Process*, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Ibid.*, hlm. 22-23.

pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya, *Kedua*, tolak ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolak ukur yang telah di tetapkan; *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 di timbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.⁵⁵

Berdasarkan teori dan praktik pemerintahan daerah setidaknya ada 4 variasi pengendalian penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang bersifat lokal, yakni antara lain:⁵⁶

1. Organisasi Internal (*Internal- Organization/Regulation*)
Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab penuh kepada Dewan Perwakilan Daerah. Contohnya, pemerintahan daerah di Inggris.
2. *Hybrid (Subsidiarization)*
Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk urusan-urusan yang sangat penting tapi juga bertanggungjawab kepada otoritas

⁵⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Ctk. Pertama, Bandung, 2004, hlm. 90-91.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Pengawasan...Op.Cit.*, hlm.25-26

yang lebih tinggi untuk urusan-urusan spesifik yang merupakan kebijakan pusat. Contohnya, pemerintah daerah di Republik Federal Jerman.

3. *Hybrid (supervision)*

Dalam sistem ini kepala daerah bertanggungjawab sebagian kepada Dewan Perwakilan Daerah, dan sebagian wakil pemerintah pusat atau anggota dari agen kementerian pusat, bertanggungjawab secara langsung kepada otoritas yang mesupervisinya. Contohnya, pemerintahan local Perancis.

4. *Antar Organisasi (Intra-organization/subordinazation)*

Dalam sistem ini kepala daerah adalah bagian dari hierarki pusat dan secara keseluruhan merupakan bawahan pusat. Contohnya, pemerintahan lokal Uni Soviet.

Konsep pengawasan yang dianut oleh pemerintah daerah di Indonesia lebih condong kepada bentuk variasi Hybrid (*supervision*). Hal ini dapat dikaji di dalam UU pemerintahan daerah yang menegaskan bahwa Gubernur sebagai kepala daerah Provinsi juga sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kemudian urusan pengawasan pemerintahan pusat kepada daerah dibentuk secara vertical, untuk pemerintah daerah provinsi diawasi langsung oleh menteri dalam negeri dan kepala/lembaga lembaga nonkemetrian, sedangkan untuk pemerintah daerah kabupaten / kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. namun perlu diingat tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan pemerintahan tetap berada di Presiden. Esensi inilah yang kemudian membangun suatu pemerintahan daerah yang tetap pada koridor negara kesatuan dengan bentuk pendelegasian kewenangan.

B. Teori Peraturan Perundang-undangan

1. Teori Hierarki Norma Hukum (Stufentheorie)

Teori hierarki norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (Grundnorm). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada dibawahnya.⁵⁷

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, hukum merupakan norma yang dinamik, dimana hukum merupakan sesuatu yang dibuat melalui prosedur tertentu dan segala sesuatu yang dibuat melalui cara ini adalah hukum. Lebih jauh Kelsen menjelaskan tentang karakter khas dan dinamis dari hukum, yakni:⁵⁸

“Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut....hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai

⁵⁷ Jimli Asshiddiqie dan M. Safa`at, *teori hans kelsen tentang hukum*, Jakarta, konstitusi press, 2006, hlm. 109

⁵⁸ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*, Rimdi Press, Jakarta, 1995 hlm. 110-125

hubungan “superordinasi”kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum"

Salah seorang murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengembangkan teori yang dikedepankan Kelsen. Nawiasky dalam bukunya berjudul *Algemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok.

Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari:⁵⁹

Kelompok I: *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)

Kelompok II: *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)

Kelompok III: *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)

Kelompok IV: *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan ortonom)

⁵⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2010 hlm. 44-45

Staatfundamentalnorm menurut Nawiasky merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara termasuk norma pengubahannya. Hakekat hukum bagi suatu *staatfundamentalnorm* merupakan syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum ada konstitusi atau undang-undang dasar. Selain itu *Grundnorm* atau *staatfundamental norm* tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif atau aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Staatgrundgesetz (aturan dasar negara/aturan pokok negara) merupakan kelompok norma hukum dibawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara masih bersifat pokok dan merupakan dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Di dalam setiap aturan dasar/pokok negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara dipuncak pemerintahan, dan selain itu diatur juga hubungan antara lembaga lembaga tinggi negara serta diatur hubungan antara negara dengan warga negara.

Sementara *Formell Gesetz* (undang-undang) merupakan kelompok norma yang berada dibawah aturan dasar pokok negara. Norma dalam undang-undang sudah merupakan norma hukum yang bersifat konkrit dan terinci dan sudah dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Norma hukum dalam UU sudah dapat mencantumkan norma-norma yang berisi sanksi baik sanksi pidana maupun

sanksi perdata. Selain itu UU berbeda dengan peraturan-peraturan lain, karena suatu UU merupakan norma norma hukum yang selalu dibentuk oleh suatu lembaga legislatif.⁶⁰

Dan kelompok norma hukum yang terakhir adalah *Verordnung und Autonome Satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom), peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom merupakan peraturan yang terletak dibawah UU yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam UU, dimana peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte Rechtsantlitz*). Menurut *Adolf Merkl* suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.⁶¹

⁶⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998 hlm. 28-35

⁶¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2010 hlm. 41-42

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Asas pembentukan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

Pasal 5:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundangundangan yang baik, yang meliputi:⁶²

- a. Kejelasan tujuan;
Asas kejelasan tujuan dalam pembentukan perundang-undangan dimaknai bahwa harus ada kejelasan tujuan yang hendak dicapai melalui pembentukan UU yang bersangkutan.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat yaitu DPR bersama-sama dengan Pemerintah, dan dengan keterlibatan DPD untuk RUU tertentu. Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga pembentuk peraturan perundangundangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan yaitu bahwa untuk jenis UU harus berisi materi muatan yang memang seharusnya dituangkan dalam bentuk UU.
- d. Dapat dilaksanakan;
Asas dapat dilaksanakan, yaitu bahwa ketentuan yang diatur dalam UU itu harus dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya dan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

⁶² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007 hlm. 228

Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar benar dibutuhkan.

f. Kejelasan rumusan;

Asas kejelasan rumusan, yaitu bahwa pengaturan suatu materi ketentuan tertentu dalam UU yang bersangkutan memang mempunyai tujuan yang jelas dan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya

g. Keterbukaan

Asas keterbukaan, yaitu bahwa dalam pembentukan perundangundangan itu dilakukan secara terbuka, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasannya.

Pasal 6:

(1) Materi muatan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kesusantaraan
- f. Bhinneka tunggal ika
- g. Keadilan
- h. Kesaamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan keserasian, dan keselarasan
- k. Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundangundangan yang bersangkutan.

Muatan pasal 5 dan 6 (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 senada dengan doktrin ilmu hukum dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh I.C Van Der Viles yang mengklasifikasikan penyusunan peraturan

perundang-undangan kedalam dua klasifikasi, yaitu asas-asas formal dan asas-asas material.⁶³

Setelah asas-asas materiil tersebut, peraturan perundangundangan tertentu dapat pula berisi asas-asas tertentu lainnya sebagai tambahan sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya dalam bidang hukum perdata, berlaku asas materi muatan hukum perdata, dan begitupun di bidang-bidang lainnya.⁶⁴

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas, antara lain:⁶⁵

1. Undang-undang tidak dapat berlaku surut (non-retroaktif)
2. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
3. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi memiliki kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*)
4. Undang-undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogate legi generalis*)
5. Undang-undang yang baru melumpuhkan atau mengalahkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogate legi priori*)
6. Undang-undang merupakan sarana maksimal bagi kesejahteraan spiritual masyarakat maupun individu, melalui pelestarian dan pembaharuan.

⁶³ *Loc.cit*

⁶⁴ Jimly asshidqie, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010 Halaman 143

⁶⁵ Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010 hlm. 73-74

C. Tinjauan Umum Tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian dan Ruang Lingkup

Pasca amandemen terhadap UUD NRI 1945, telah diadakan perbedaan tegas mengenai lembaga mana yang mempunyai kompetensi yuridis untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan konflik norma hukum melalui pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Konstitusi kita telah membagi wilayah kewenangan yuridis bagi tiap lembaga yudikatif untuk menyelesaikan disparitas hukum yang terjadi diantara peraturan perundang-undangan yang telah diberlakukan.⁶⁶

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disampingi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga katagori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:⁶⁷

1. Pengujian oleh badan peradilan/judicial (*judicial review*);
2. Pengujian oleh badan politik (*political review*);
3. Pengujian oleh pejabat/badan administrasi (*administrative review*).

Istilah “hak menguji” berbeda dengan “judicial review”. Kalau kita berbicara mengenai “hak menguji”, orientasinya adalah ke eropa kontinental (Belanda), sedangkan “*judicial review*” orientasinya ialah ke Amerika Serikat.

⁶⁶ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 86.

⁶⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 113.

Walau tujuannya sama, dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh negara-negara Eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem *Common Law*.⁶⁸

Dalam konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah “*judicial review*” dan “*judicial preview*”. *Review* berarti memandang, menilai atau menguji kembali yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatulebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.⁶⁹

Dalam hubungannya dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut dengan *judicial review*. Akan tetapi, jika statusnya masih rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*, melainkan *judicial preview*.⁷⁰

Pengertian mengenai hak uji materiil maupun hak uji formil juga ditemukan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Pasal 1 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2004, hak uji materiil

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 115.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 115.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 116.

didefinisikan sebagai: “ Hak Mahkamah Agung untuk menilai Materi muatan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, terhadap perundang-undangan tingkat lebih tinggi”. Sedangkan hak uji materil maupun hak uji formil juga tersurat dalam Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2004 yaitu, “Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.⁷¹

Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdapat perubahan pada Pasal 24A ayat (1) yang menegaskan: “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Wewenang MA melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang selama ini diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman, Pasal 26 ayat (1) yang berbunyi: “Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Wewenang tersebut dipertegas kembali dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 dan ketetapan MPR No. III/MPR/1978, Pasal 11 ayat (4) menyatakan: “Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara

⁷¹ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian ...*, Op.Cit. hlm. 86.

materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.” Kewenangan MA menguji secara materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang diatur kembali dalam UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang telah diubah dengan UU No. 5 tahun 2004 tentang perubahan pertama atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dengan kata lain, selama masa pemerintahan Orde Baru Undang-Undang dan Ketetapan MPR tidak dapat diuji atau “diganggu gugat” oleh siapapun (lembaga lain selain pembuatnya).

Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang kemudian diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999, setelah adanya perubahan UUD 1945 perlu disempurnakan kembali menjadi UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang diubah kembali dengan UU No. 48 tahun 2009.

Dalam Pasal 18 ayat (2) huruf b dan ayat (3) UU No. 48 Tahun 2009 ditegaskan:

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) huruf b dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.”

Kewenangan Mahkamah Agung (“MA”) terkait dengan *judicial review* berdasarkan Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung adalah sebagai berikut:

- a. MA mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- b. MA menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Wewenang pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia sebelum adanya perubahan UUD NRI 1945, kewenangan *judicial review* ada pada Mahkamah Agung tetapi hanya dibatasi pada peraturan perundang-undangan dibawah undang- undang. Setelah danya perubahan UUD NRI 1945, Muncul Lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi yang berwenang melakukan *judicial review* pada undang-undang terhadap undang-undang dasar. Sedangkan Mahkamah Agung tetap pada kewenangan semula.

Permohonan *judicial review* ke MA diatur lebih rinci dalam Perma No. 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil (“Perma 1/2004”) dengan menggunakan terminologi Permohonan Keberatan. Permohonan keberatan diajukan kepada MA dengan cara:

- a. Langsung ke MA; atau
- b. Melalui Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah hukum tempat kedudukan Pemohon.
- c. Permohonan Keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 hari sejak ditetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- d. Pemohon membayar biaya permohonan pada saat mendaftarkan permohonan keberatan yang besarnya akan diatur tersendiri.

- e. Dalam hal permohonan keberatan diajukan langsung ke Mahkamah Agung:
 - i. Didaftarkan di Kepaniteraan Mahkamah Agung;
 - ii. Dibukukan dalam buku register permohonan;
 - iii. Panitera Mahkamah Agung memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada Pemohon Keberatan atau kuasanya yang sah;
- f. Dalam hal permohonan keberatan diajukan melalui Pengadilan Negeri
 - i. Didaftarkan pada kepaniteraan Pengadilan Negeri;
 - ii. Permohonan atau kuasanya yang sah membayar biaya permohonan dan diberikan tanda terima;
 - iii. Permohonan dibukukan dalam buku register permohonan;
 - iv. Panitera Pengadilan Negeri memeriksa kelengkapan permohonan keberatan yang telah didaftarkan oleh Pemohon atau kuasanya yang sah, dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada pemohon atau kuasanya yang sah.

Mahkamah Konstitusi dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tetap mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara sederhana dan cepat. Dalam Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung, sehingga Undang-Undang ini mengatur pula peralihan dari perkara yang ditangani Mahkamah Agung setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi.⁷²

⁷² Bambang Sutyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa Di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta 2009, hal. 7.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 juncto Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah:

- a) Merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman;
- b) Merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan
- c) Sebagai penegak hukum dan keadilan.⁷³

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang termasuk salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang melakukan fungsi peradilan dalam menangani permasalahan ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, yang meliputi lima perkara pokok yaitu:⁷⁴

- a. Menguji Konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar 1945.
- c. Memutus pembubaran partai politik.
- d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum.
- e. Memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keberadaan Judicial Review sangat dibutuhkan, baik secara yuridis, politis, maupun pragmatis. Secara yuridis, sesuai dengan Stufen Theory bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang

⁷³ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 119.

⁷⁴ Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian ...*, Op.Cit. hal. 4-5.

lebih tinggi (*lex superiori derogat legi inferiori*). Oleh sebab itu, suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Untuk mengetahui apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar, maka diperlukan Judicial Review. Secara politis, kebutuhan akan Judicial Review sangat diperlukan agar visi dan misi serta materi muatan suatu undang-undang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, karena pada hakikatnya suatu undang-undang dibuat untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar. Secara pragmatis, kebutuhan terhadap Judicial Review ini sangat diperlukan untuk mencegah praktik penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai atau menyimpang dari Undang-Undang Dasar. Tanpa Judicial Review kiranya sulit menegakan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dalam rangka judicial review ini hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang:⁷⁵

- a. Dilakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*), semaunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, *privilege* atau *immunitas*.
- c. Melampaui batas wewenang yang telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun.
- d. Dialakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum.
- e. Tidak didukung oleh kebenaran dalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu “*substantial evidence*” dalam tindakan pemerintah tersebut.

⁷⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 119-120.

2. Pengujian Peraturan Daerah

Kiranya kita perlu menjernihkan pemahaman terlebih dahulu mengenai keberadaan peraturan daerah sebagai produk legislatif. Berpedoman pada ketentuan hirarkitas sistem peraturan perundang-undangan seperti tercermin dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, maka setidaknya terdapat pola divergensi produk hukum nasional yang didesain dalam bentuk jenjang peraturan perundang-undangan. Pola divergensi produk hukum nasional dalam sistem hirarki peraturan perundang undangan tersebut, tidak bermaksud untuk mendikotomikan produk huk yang satu dengan yang lainnya. Adanya sistem hirarki, bertujuan untuk memperjelas kedudukan hukum dan kekuatan mengikat secara hukum oleh tiap-tiap produk peraturan perundang-undangan dalam sistem tata hukum nasional. Peraturan Daerah (perda) tidak dapat disebut sebagai produk regulatif atau *executif acts* seperti halnya peraturan pemerintah ataupun peraturan presiden. Peraturan daerah seperti halnya undang-undang, kedua-duanya merupakan produk legislatif (*legislative acts*).⁷⁶

Produk legislatif adalah produk peraturann yang di tetapkan oleha atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat baik sebagai *legislator* maupun sebagai *co-legislator*. Dalam sistem hukum Indonesia yang dapat disebut sebagai legislator utama adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga legislatif penunjang ataupun *co-legislator*. Oleh karena itu DPRD tidak dapat dikatakan

⁷⁶ King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian ...*, Op.Cit. hlm. 68-69.

kedudukannya setara dengan DPR karena bukan merupakan legislator utama melainkan kelembagaannya bersifat *auxiliary organ*.⁷⁷

Oleh karena peraturan daerah merupakan produk legislatif, maka timbul persoalan dengan kewenangan untuk menguji dan membatalkannya. Sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 maka produk legislatif daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif ditingkat pusat. Misalnya apabila suatu materi perda Provinsi ataupun Perda Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan secara sahnya bertentangan isinya dengan materi Peraturan Menteri ditingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa perda itulah yang berlaku sepanjang untuk didaerahnya.⁷⁸

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan kewenangan yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan”, melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Suatu perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan ditingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan ditingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan daerah.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 70.

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 250-251.

Oleh sebab itu, produk legislatif di daerah Provinsi ataupun Kabupaten/Kota berupa Peraturan Daerah sebagai hasil kerja dua lembaga, yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kedua-duanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dan pemilihan Kepala Daerah, tidak dapat dibatalkan oleh keputusan sepihak dari pemerintah pusat begitu saja. Dalam Pasal 145 ayat (2) dan (3) No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden. Sedangkan Pasal 185 ayat (5) menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD. Mekanisme peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri ini dapat di kategorikan sebagai *executive review* yaitu mekanisme pengujian peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat.⁷⁹

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, dalam ketentuan Pasal 251 menegaskan, bahwa Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan

⁷⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 279-280.

dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah 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, maka Menteri dapat membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan/atau peraturan bupati/wali kota tersebut.

Pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan Menteri dan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Provinsi dan Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan gubernur dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda atau Peraturan Gubernur diterima.

Dalam hal penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan bupati/wali kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan bupati/wali kota dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, bupati/wali kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri paling lambat 14

(empat belas) Hari sejak keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota atau peraturan bupati/wali kota diterima.

Menurut UU No. 12 Tahun 2011, Peraturan Daerah itu jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki dibawah Undang-Undang. Maka sebagaimana ditentukan oleh pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung dan bukan oleh lembaga lain. Ketentuan dalam Pasal 145 Ayat (5) dan (6) bukanlah upaya pengujian (judicial review) atas peraturan daerah melainkan pengujian atas peraturan presiden yang membatalkan peraturan daerah. Artinya pasal 145 tersebut menegaskan kewenangan MA untuk menguji Peraturan Presiden terhadap Undang-Undang sebagaimana ditentukan oleh pasal 24A Ayat (1) UUD 1945.⁸⁰

Peraturan daerah itu merupakan bentuk “*delegated legislation*” sebagai peraturan pelaksana undang-undang (*subordinate legislation*). Karena itu kedudukannya sudah seharusnya ditempatkan langsung dibawah undang-undang. Karena itu, kedudukannya tetap berada dibawah undang-undang yang seperti ditentukan oleh pasal 24A Ayat (1) termasuk objek pengujian yang menjadi bidang kewenangan Mahkamah Agung.

Jika suatu peraturan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum dibatalkan hanya oleh pejabat eksekutif tingkat atas, berarti prinsip “negara kesatuan” dijadikan dalih untuk mengebiri aspirasi rakyat dengan tindakan

⁸⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan ...*, Op.Cit., hlm. 252-253.

yang semata-mata didasarkan atas pertimbangan politik. Oleh karena itu, terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di “*preview*” oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat untuk umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah yang bersangkutan.⁸¹

Menurut Moh. Mahfud MD., untuk menyelesaikan masalah banyaknya perda yang dianggap bertentangan dengan landasan dan kerangka politik hukum nasional, ada tida langkah yang dapat dilakukan, yakni Program Legislasi Daerah (prolegda) melalui penelitian dan penyaringan Rancangan Perda secara ketat, pembentukan desk perda di Departemen Dalam Negeri yang ditugasi untuk meneliti dan menentukan ‘nasib’ setiap perda dalam 60 hari sejak disampaikan ke pusat dan pengajuan uji materi (*judicial review*) kepada MA oleh masyarakat atau warga negara yang merasa hak Konstitusionalnya dirugikan atau menilai ada perda yang isinya melampaui batas proporsional.⁸²

Dalam uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan Perda, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun demikian, dari segi isinya sudah seharusnya, kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 252-253.

⁸² *Ibid.*, hlm. 259

kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih luas. Dengan demikian, undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota.⁸³

2. Uji Materil Peraturan Perundang-undangan

Baik didalam kepustakaan maupun praktek dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*material toetsingsrecht*).⁸⁴ Adapun yang dimaksud dengan hak uji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana yang telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Sedangkan hak uji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁸⁵

Jimly Asshiddiqie menyatakan pengujian peraturan perundang-undangan dari segi subjeknya terdiri dari: *Pertama*, pengujian oleh lembaga eksekutif atau dapat disebut *executive review*; *Kedua*, pengujian oleh lembaga legislative atau dapat disebut *legislative review*; *Ketiga*, pengujian oleh lembaga peradilan atau dapat

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, Hlm. 6

⁸⁵ *Ibid*

disebut *judicial review*.⁸⁶ Sedangkan Mahfud MD menyatakan ada 4 jenis pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

1. Constitutional review
2. Judicial review
3. Legislative review atau political review
4. Executive review

Constitutional review adalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai dengan amanat pasal 24 C ayat (1) UUD 1945.⁸⁷ Sedangkan *judicial review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) berlandaskan pada pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945.⁸⁸

Legislative review adalah upaya ke lembaga legislatif atau lembaga lain yang memiliki kewenangan legislasi untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan.⁸⁹ Hal ini merupakan uji materil yang dilakukan oleh lembaga legislative terhadap peraturan perundang-undangan. Di Indonesia legislative review dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU).⁹⁰ Disamping itu legislative review juga merupakan peninjauan atau perubahan undang-undang atau peraturan daerah oleh lembaga legislative (DPR/DPRD dan Pemerintah/Pemda) sesuai dengan

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 590

⁸⁷ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2009, hlm. 64

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/c11105/praktik-legislative-review-dan-judicial-review-di-indonesia> di akses 2 Oktober 2018

⁹⁰ Imam Soebechi, *Konsep Uji Materiil*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 29

tingkatannya karena isinya dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan hukum dan falsafah yang mendasarinya.⁹¹

Alternatif terhadap pengujian Perda yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah melalui Depdagri adalah dengan menggunakan Legislatif review, dimana DPRD dalam fungsi legislasinya melakukan pengawasan terhadap Perda sehingga sebelum sebuah Ranperda diperdakan seharusnya terlebih dahulu melewati proses kajian legislasi. Jika Ranperda itu sesuai dengan konstitusi, maka Perda dapat di sahkan dan di undangkan, bila tidak maka tidak boleh disahkan⁹²

Indonesia yang menganut sistem pemisahan kekuasaan, yang berarti bahwa Mahkamah Agung selaku kekuasaan kehakiman tidak dapat mengontrol kekuasaan pembentukan Perda, Mahkamah Agung hanya menguji Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemda (kepala daerah dan perangkat daerah). Pendapat ini didasarkan pada fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD, untuk senantiasa mengawasi produk Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah.

Di indonesia, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan didaerah dikenal tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan Umum, pengawasan preventif, dan pengawasan represif. Sedangkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 hanya mengenal satu bentuk pengawasan yakni pengawasan preventif.

⁹¹ *Ibid*

⁹² Jazim Hamidi dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalahan*, PT. Prestasi Pustaka Indonesia, Jakarta, 2011, hlm.123

Pengawasan preventif mengandung prinsip bahwa Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pokok tertentu baru berlaku sesudah adanya pengesahan pejabat yang berwenang. Jadi, pengawasan preventif dilakukan sesudah peraturan daerah atau keputusan kepala daerah ditetapkan.⁹³

Maka Legislatif review dapat diartikan sebagai proses peninjauan ulang Ranperda oleh DPRD sebelum di sahkan menjadi Perda. Dalam praktiknya istilah legislatif review ini tidak populer dikarenakan untuk melakukan proses ini dibutuhkan SDM anggota DPRD yang memadai. seperti yang kita ketahui bahwa untuk menuju kesempurnaan adalah hak sang pencipta.⁹⁴

Hingga saat ini, secara kuantitatif Perda masih merupakan aturan Hukum yang paling banyak dilakukan pengujiannya terutama oleh Pemerintah, karena setiap Perda yang di buat pada level Kabupaten/Kota dan Provinsi harus melalui pengujian Pemerintah.⁹⁵

Executive review adalah uji materil yang dilakukan oleh lembaga eksekutif terhadap peraturan perundang-undangan. Di Indonesia peraturan perundang-undangan yang diuji bukanlah undang-undang melainkan segala peraturan yang dibawah undang-undang. Mekanisme executive review diatur pula secara khusus dalam Pasal 157 UU No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang berbunyi :⁹⁶

⁹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Cetak Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm.130

⁹⁴ *Ibid* hlm.124

⁹⁵ *Ibid* hlm.125

⁹⁶ Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

- (1) Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.
 - (2) Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Pajak dan Retribusi yang telah disetujui bersama oleh bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota sebelum ditetapkan disampaikan kepada gubernur dan Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan dimaksud.
 - (3) Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum, dan/atau peraturan perundangundangan lain yang lebih tinggi.
 - (4) Gubernur melakukan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk menguji kesesuaian Rancangan Peraturan Daerah dengan ketentuan Undang-Undang ini, kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. 59
 - (5) Menteri Dalam Negeri dan gubernur dalam melakukan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) berkoordinasi dengan Menteri Keuangan.
 - (6) Hasil evaluasi yang telah dikoordinasikan dengan Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa persetujuan atau penolakan.
 - (7) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan oleh gubernur kepada bupati/walikota untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota dalam jangka waktu paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.
 - (8) Hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) disampaikan dengan disertai alasan penolakan.
 - (9) Dalam hal hasil evaluasi berupa persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat langsung ditetapkan.
 - (10) Dalam hal hasil evaluasi berupa penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Rancangan Peraturan Daerah dimaksud dapat diperbaiki oleh Gubernur, bupati/walikota bersama DPRD yang bersangkutan, untuk kemudian disampaikan kembali kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan kepada gubernur dan Menteri Keuangan untuk Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota.
- Aturan mengenai executive review juga diatur di dalam Pasal 39 ayat 3-4 Peraturan Pemerintah (PP) No. 79 Tahun 2009 Tentang

Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan yang berbunyi:⁹⁷

- (1) Menteri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan Gubernur tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (2) Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (3) Evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana diatur pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Proses evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diatur didalam Pasal 81 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang berbunyi “Bupati/walikota menyampaikan Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban APBD,dan pajak daerah, retribusi daerah serta tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur untuk mendapatkan evaluasi”⁹⁸.

Pengawasan represif dilakukan terhadap semua Perda namun setelah Perda diundangkan. Pengawasan represif dilakukan dalam bentuk klarifikasi. Menurut pasal 1 angka (19) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 yang berbunyi Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap terhadap Perda,

⁹⁷ Peraturan Pemerintah (PP) No. 79 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan.

⁹⁸ *Ibid.*

perkada dan Peraturan DPRD untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, kesesuaian, dan/atau peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. Proses klarifikasi ini dikenal dengan istilah executive review⁹⁹.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, tampaknya terdapat beberapa pengujian yang keseluruhannya tidak bisa dilakukan pada semua peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam hal hak menguji tidak dapat dilakukan bila tidak ada legitimasi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan. Keberkaitan substansi pengujian dengan organ atau lembaga yang berwenang melakukan pengujian

⁹⁹ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

BAB III

PEMBAHASAN

A. PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 2 TAHUN 1951 TENTANG TARIF KENDARAAN TIDAK BERMOTOR DIBATALKAN

Indonesia sebagai sebuah negara menganut prinsip negara kesatuan. Dari kenyataannya dapat dilihat bahwa di negara kesatuan, negara berada di bawah otoritas pemerintah pusat, dan di dalamnya tidak dijumpai adanya negara-negara bagian. Walaupun wilayah negara dibagi menjadi satuan wilayah yang lebih kecil dengan pemerintahannya, wilayah dengan pemerintahannya itu tersebut daerah dan tidak membawakan sifat yang sama dengan negara bagian. Kekuasaan yang dimiliki oleh daerah merupakan kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat dan merupakan kekuasaan asli dari daerah yang bersangkutan.¹⁰⁰

Negara kesatuan sering diartikan sebagai negara yang dimana kekuasaan legislatif tertinggi berada pada badan legislatif yang ada di pusat. Menurut CF.Strong, hakekat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tak terbagi atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.¹⁰¹ Ada dua sifat penting negara kesatuan yaitu: supremasi parlemen dan tidak adanya badan lain yang berdaulat. Dengan supremasi parlemen berarti bahwa di negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang memegang kekuasaan tertinggi. Sedangkan tidak

¹⁰⁰ Sunarto, *Pengantar Ilmu Hukum Negara*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015., hlm 166.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm 167.

adanya badan lain yang berdaulat berarti bahwa otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya.¹⁰²

Di Indonesia sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dengan demikian kedaulatan negara Indonesia baik ke dalam maupun ke luar dipegang oleh pemerintah pusat dan tidak ada bagian wilayah negara yang dinamakan negara bagian.¹⁰³ Negara terbagi dalam bagian-bagian wilayah negara negara yang dinamakan daerah, yang oleh pemerintah pusat diberi hak otonomi. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 UUD 1945, bahwa 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 (ayat 1). Pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (ayat 2).¹⁰⁴

Indonesia saat ini mempunyai 34 Provinsi dan lebih 500 kabupaten/kota, dimana semua hal yang ada di dalamnya di atur dengan hukum. Indonesia merupakan negara hukum, yang salah satunya ditandai oleh diakuinya Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia sebagai perwujudan dari negara hukum. Dalam berbangsa dan bernegara, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang diterapkan dalam sebuah negara berdasarkan aspirasi rakyat, atau dapat dikatakan juga

¹⁰² *Ibid*

¹⁰³ *Ibid.*, hlm 169.

¹⁰⁴ *Ibid*

sebagai pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, begitulah pengertian demokrasi secara umum.¹⁰⁵

Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, Indonesia terbagi atas provinsi-provinsi, dimana setiap provinsi terdiri atas beberapa wilayah kabupaten/kota. Kemudian tiap kabupaten/kota sendiri terdapat desa/kelurahan sebagai satuan sistem pemerintahan terendah dibawah kabupaten/kota. Di dalam satuan pemerintah terendah atau yang disebut dengan desa yaitu suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk kesatuan masyarakat hukum didalamnya yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan pemerintahannya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁶

Tentunya semua itu terjadi akibat diterapkannya sistem otonomi daerah. Hal tersebut sesuai yang tercantum di dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 ayat (1), (2), (5) dan (6) yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 18

(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) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹⁰⁵ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Teras, 2011, hlm 203.

¹⁰⁶ C.S.T. Kansil, *Desa Kita dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Yudistira, Jakarta, hlm. 25.

(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Aturan di dalam pasal inilah yang menjadi dasar terselenggaranya pemerintahan di tingkat daerah yang mempunyai wewenang yang besar dalam mengatur daerahnya. Termasuk memiliki kewenangan untuk membuat aturan hukum di daerahnya berupa Peraturan daerah (Perda).

Setiap pemerintahan daerah memiliki dua lembaga yang berwenang untuk mengatur daerah tersebut, yaitu pemerintah daerah selaku eksekutif dan DPRD selaku legislatif. Pemerintah daerah provinsi dipimpin oleh gubernur, pemerintah daerah kabupaten dipimpin oleh bupati, dan daerah kota dipimpin oleh walikota. Gubernur, bupati, dan walikota yang biasa disebut kepala daerah memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPRD masing-masing daerah. Kepala daerah pada wilayah eksekutif sedangkan DPRD pada wilayah legislatif. Kepala daerah merupakan pimpinan lembaga eksekutif daerah. Jabatan ini bertanggung jawab penuh terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Kepala daerah memiliki tugas dan wewenang:¹⁰⁷

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Mengajukan rancangan perda;
3. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;

¹⁰⁷ Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi, Sekertaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010, hlm. 113.

5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pembentukan peraturan daerah, peran kepala daerah dan DPRD sangat penting. Dua unsur pemerintahan ini memiliki kewenangan yang sama dalam pembentukan peraturan daerah. Pembahasan terkait pembentukan peraturan daerah berisi pendapat dari kepala daerah dan DPRD. Kewenangan DPRD membentuk peraturan daerah telah diatur dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 sebagaimana di ubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang baik merupakan salah satu dasar bagi pembangunan sistem hukum nasional. Perda yang baik tersebut dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat, sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana di atur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁰⁸

Harus dipahami juga bahwa pembentukan perda sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undang merupakan salah satu unsur penting di dalam rangka pembangunan sistem hukum nasional sebagaimana dipaparkan di atas.

¹⁰⁸ Hamzah Halim, dkk, Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah, Kencana, Jakarta, 2009., hlm v.

Pembentukan peraturan perundang-undang termasuk perda adalah merupakan suatu proses yang dinamis yang terus menerus mengalami perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat. Dinamika tersebut berubah semakin cepat di era globalisasi dewasa ini yang dipacu oleh kemajuan teknologi informasi yang menjadikan dunia sebagai satu kesatuan global. Oleh karena itu, idealnya upaya pembentukan suatu peraturan daerah secara komprehensif paling tidak harus memperhatikan tiga dimensi utama, yaitu masa lalu yang terkait dengan eksistensi daerah itu, masa kini yaitu kondisi objektif yang ada sekarang dengan dilingkungan strategisnya dan dengan memandang ke masa depan yang dicita-citakan.¹⁰⁹

Beberapa waktu yang lalu publik dibuat heboh oleh kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Jokowi melalui Menteri Dalam Negeri yang membatalkan setidaknya 3143 Peraturan Daerah (Perda) yang dianggap bermasalah. Bermasalah dalam hal ini diartikan bahwa perda sebagaimana dimaksud bertentangan dengan undang-undang yang ada di atasnya. Beberapa perda yang dihapus oleh mendagri diantaranya meliputi perda berkaitan dengan investasi, izin usaha, hingga perda-perda yang bernuansa syariah.¹¹⁰

Terlepas dari maksud baik Presiden Jokowi dalam membatalkan perda tersebut, kenyataan hari ini memperlihatkan bahwa pembatalan 3143 perda menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Tidak hanya itu, politisi dan

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm vi.

¹¹⁰ Harry Setya Nugraha, Legalitas Pembatalan Perda Oleh Mendagri, dikutip dari <https://www.edunews.id/literasi/opini/legalitas-pembatalan-perda-oleh-mendagri> (Diakses pada hari Jumat tanggal 2 November 2018 Pukul 13.00 WIB)

akademisipun ikut mengambil posisi dalam perdebatan tersebut. Selain mengenai materi muatan perda yang dibatalkan, salah satu aspek penting yang juga menjadi bahan perdebatan adalah berkenaan dengan “boleh” atau “tidaknya” mendagri membatalkan suatu perda.¹¹¹ Jika merujuk pada ketentuan sebagaimana termuat dalam Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri”.Ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa undang-undang memberikan kewenangan kepada menteri yang dalam hal ini adalah mendagri untuk membatalkan perda.¹¹²

Kemudian, Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Putusan tersebut tidak serta merta menyelesaikan persoalan terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah, hal ini dikarenakan putusan Mahkamah Konstitusi hanya berlaku bagi peraturan daerah provinsi saja tidak termasuk peraturan daerah kabupaten/kota.¹¹³ Melengkapi putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² *Ibid*

¹¹³ <http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:20 WIB)

56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah Kabupaten/Kota.¹¹⁴

Melihat putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, dapat disimpulkan pembatalan peraturan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Mahkamah Agung. Pada Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi, Mendagri memiliki kewenangan untuk membatalkan peraturan daerah tiap wilayah daerah. Kaitannya dengan pembatalan peraturan daerah provinsi Mendagri memiliki kewenangan untuk membatalkan langsung, sedangkan untuk wilayah kabupaten dan kota mendagri bersama pimpinan wilayah provinsi atau dalam hal ini gubernur dapat membatalkan peraturan daerah kabupaten dan kota.

Akibat kebijakan yang dibuat oleh Mendagri, ada sejumlah peraturan daerah di Yogyakarta yang juga termasuk dalam 3143 Perda yang telah dibatalkan. Sehingga mengharuskan Gubernur Yogyakarta untuk mengeluarkan surat keputusan nya yang merupakan tindak lanjut kebijakan Mendagri di atas. Berdasarkan kewenangan nya Gubernur DIY membatalkan sejumlah Perda yang ada di Kota Yogyakarta. Ada beberapa peraturan daerah yang dibatalkan oleh Gubernur dan salah satunya adalah peraturan daerah nomor 2 tahun 1951 tentang tarif kendaraan tidak bermotor, pembatalan peraturan daerah ini terjadi pada tahun 2016 sebelum adanya Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Bila

¹¹⁴https://www.researchgate.net/publication/322001007_PERKEMBANGAN_KEWENANGAN_PEMBATALAN_PERATURAN_DAERAH_DAN_PERATURAN KEPALA DAERAH (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:30 WIB)

pembatalan tersebut dilakukan setelah adanya Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, maka pembatalan tersebut di anggap tidak sah . Namun pembatalan Perda Kota Yogyakarta tersebut sah, sebab pembatalan nya dilakukan sebelum dikeluarkannya putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang mencabut kewenangan Gubernur untuk membatalkan Perda.

Seperti yang diketahui pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota Nomor 2 Tahun 1951 Tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor di Yogyakarta telah sesuai berdasarkan aturan hukum yang ada, sebab perda tersebut dibatalkan sebelum adanya putusan MK yang menganulir kewenangan Mendagri dan Gubernur untuk dapat membatalkan perda kabupaten/kota. Berdasarkan pengamatan penulis ada sejumlah peraturan daerah yang dibatalkan oleh Gubernur yang kemudian di tindak lanjuti pembatalannya oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Sejumlah peraturan daerah (perda) Kota Yogyakarta dibatalkan telah berusia tua atau sudah ada peraturan daerah penggantinya. Penghapusan perda diputuskan melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni. "Peraturan daerah yang dibatalkan adalah peraturan yang sudah tidak digunakan lagi, bukan karena peraturan tersebut bermasalah."¹¹⁵

Di dalam surat Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni menyebut alasan pembatalan karena peraturan daerah masih berlaku, tapi tidak dapat diberlakukan lagi karena dasar hukum penyusunan telah

¹¹⁵<http://www.bernas.id/amp/17470-karena-berusia-tua-10-perda-yogyakarta-dihapus.html> (Diakses pada hari selasa tanggal 25 September 2018 pukul 17:20 WIB).

berubah, serta sudah ada perda pengganti. Selain itu, alasan lain pembatalan perda karena peraturan itu berlawanan dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.¹¹⁶

Pencabutan perda itu tak akan berdampak kepada berbagai kebijakan atau program dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Sebab Perda tersebut di anggap sudah tua dan selain itu bahwa muatan perda tersebut juga telah diatur di dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Kemudian Setelah penetapan penghapusan perda, Pemerintah Kota Yogyakarta akan berkoordinasi dengan DPRD Kota Yogyakarta untuk menyusun payung hukum pencabutan perda yang dilakukan dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dimana yang menjadi pertimbangan dikeluarkannya Perda Nomor 4 Tahun 2017 tersebut sebagai berikut:¹¹⁷

Menimbang :

- a. bahwa dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5695 Tahun 2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5725 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka untuk menindaklanjuti ketentuan dimaksud perlu dilakukan pencabutan terhadap beberapa Peraturan Daerah;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud huruf a, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota

¹¹⁶ *Ibid*

¹¹⁷ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar Dalam Lingkungan Propinsi Djawa Timur, Djawa Tengah, Djawa Barat dan Dalam Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955, Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 859); 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5679).

Ketentuan pembatalan sejumlah perda tua tersebut diatur di dalam Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dimana disebutkan:¹¹⁸

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta sebagai berikut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku :

1. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor;
2. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1951 tentang Sewa Menyewa Rumah Gedung-Gedung dan Lingkungan Kotapraja Yogyakarta;
3. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1952 tentang Perubahan Tarip Pemasangan Reklame;
4. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1953 tentang Perubahan Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor (Pajak Sepeda) Dalam Daerah Kotapraja Yogyakarta;
5. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1953 tentang Perubahan Biaya Pemeriksaan Daging (Keurloon), Sewa Rumah Pemotongan dan Biaya Timbangan Hewan Hidup Sebelum Dipotong, (Pemotongan Babi) Dalam Daerah Kotapraja Yogyakarta;
6. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1953 tentang Sewaan Kios/ Kedai Milik Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta;

¹¹⁸ Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

7. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1957 tentang Uang Sidang, Uang Jalan, Uang Penginapan, Uang Kehormatan dan Tunjangan Khusus Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Dewan Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta;
8. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1957 tentang Yayasan Kas Pembangunan Kotapraja Yogyakarta;
9. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pemberian Ijin Untuk Menjual Obat-obatan Berdaya Keras Bagi Pedagang Kecil di Daerah Kotapraja Yogyakarta;
10. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1961 tentang Penggantian Tarif Biaya Renang di Tempat Renang Umbang Tirta Yogyakarta tersebut dalam Lampiran 1 dari Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2/ Tahun 1954 Nomor 2/ Tahun 1954;
11. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah; 12. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Adapun yang menjadi penjelasan atas pencabutan perda di atas adalah sebagai berikut:

Bahwa dalam rangka mematuhi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5695 Tahun 2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5725 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah-Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan bertentangan dengan kepentingan umum serta sudah tidak sesuai dengan perkembangan kehidupan di masyarakat. Untuk menjamin kepastian hukum, maka perlu mencabut Peraturan Daerah-Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.

Disini dapat dilihat pencabutan perda Kota Yogyakarta tersebut di anggap sah karena pencabutan tersebut dilakukan sebelum adanya putusan MK yang membatalkan kewenangan Mendagri dan gubernur yang bisa mencabut/membatalkan Perda Kabupaten/kota. Sehingga pencabutan Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Kendaraan Tidak bermotor adalah sah secara hukum. Selain itu pencabutan dilakukan karena Perda tersebut di anggap sudah tua dan tidak lagi dapat diberlakukan. Maka dari itu lah akhirnya Perda Kota Yogyakarta tersebut di cabut. Apalagi Perda Kota Yogyakarta tersebut juga sudah tua dan juga tidak relevan untuk diterapkan saat ini lagi. Selain itu muatan materi yang ada dalam Perda Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Retribusi Kendaraan Tidak bermotor telah ada pengaturannya di dalam UU Nomor Tahun 2008 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang telah mengatur jenis-jenis pajak dan retribusi apa saja yang dapat ditarik oleh daerah.

B. IMPLIKASI HUKUM ATAS DI BATALKANNYA PERDA NO 2 TAHUN 1951 TENTANG TARIF KENDARAAN TIDAK BERMOTOR

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner.¹¹⁹ Negara hukum merupakan cita-cita pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum atau dalam bahasa Belanda disebut *Rechstaat* biasa dilawankan dengan negara kekuasaan *machtstaat*. Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara yang mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan yang terdapat pada rakyat. Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.¹²⁰ Sedangkan negara kekuasaan semata-mata bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan. Soepomo memberikan penafsiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum bagi

¹¹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT.Raja Grafindo, Jakarta, 2012.,hlm 81.

¹²⁰ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.,hlm 60.

masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan tibal balik.¹²¹ Di Indonesia sendiri negara diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku. Produk legislatif atau produk legislator yang dimaksud disini adalah peraturan yang berbentuk undang-undang, dibentuk oleh DPR dan pembahasannya dilakukan bersama-sama dengan presiden/pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapatkan persetujuan bersama yang akhirnya setelah mendapatkan persetujuan bersama akan disahkan oleh Presiden dan diundangkan sebagaimana mestinya atas perintah presiden. Untuk undang-undang tertentu, pembahasan bersama dilakukan dengan melibatkan pula peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹²²

Di Indonesia sendiri terdapat beberapa jenis atau hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk ke Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn terdiri atas:¹²³

- 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;

¹²¹ *Ibid.*, hlm 61.

¹²² *Ibid*

¹²³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sebagai salah satu sumber hukum, peraturan perundang-undangan tidak selalu menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, demokrasi dan kepentingan masyarakat luas, karena hukum bukanlah subsistem yang otonom dan netral tetapi sebaliknya selalu dipengaruhi oleh banyak faktor dan kepentingan. Di dalam kajian ilmu hukum paling tidak ada 3 faktor yang menjadi parameter sebuah peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara baik, yakni: mempunyai dasar keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis.¹²⁴ Pemerintahan di Indonesia, dijalankan berdasarkan aturan perundang-undangan. Dimana terbagi menjadi pemerintah pusat dan daerah. Pemerintahan daerah sendiri di Indonesia dijalankan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Esensi otonomi daerah adalah kemandirian atau keleluasan (*zelfstandingheid*) dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka (*onafhankelijkheid*), kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah yang bersangkutan berhak membuat produk hukum yang bernama Peraturan Daerah (Perda). Perda merupakan instrument yuridis operasional dan insrtrumen pengendali terhadap pelaksanaan otonomi daerah.¹²⁵

¹²⁴ Hamzah Halim, dkk, *Op.Cit.*, hlm 1.

¹²⁵ Minolah, 'Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia, di kutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/25264-ID-tinjauan-yuridis-terhadap-pembatalan-peraturan-daerah-provinsi-di-indonesia.pdf> (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 20.00 WIB)

Dalam sistem ketatanegaraan dan ilmu perundang-undangan, terdapat jenis peninjauan atau pengujian suatu produk perundang-undangan yang dapat dilakukan oleh tiga cabang kekuasaan negara yang berbeda. Pertama, apabila suatu produk perundang-undangan diuji oleh badan legislatif, dalam hal ini undang-undang, maka seringkali disebut sebagai *legislative review*; Kedua, seandainya suatu produk perundang-undangan diuji oleh pemerintah, dalam hal ini misalnya oleh Menteri atau Gubernur, maka dikategorikan sebagai tindakan *executive review*; dan Ketiga, manakala suatu produk perundang-undangan diuji melalui lembaga peradilan, maka dapat dikatakan sebagai mekanisme *judicial review*.¹²⁶ Dalam konteks ini, peninjauan atau pengujian oleh Pemerintah yang dapat berujung pada pembatalan suatu Perda merupakan salah satu bentuk pengawasan kepada daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya terkait dengan peraturan-peraturan yang dibuat oleh daerah. Sebab, dengan diberlakukannya prinsip otonomi yang membagi kewenangan antara pusat dan daerah, Pemerintah Daerah kerap membuat dan mengeluarkan berbagai peraturan untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing berdasarkan ketentuan yang tertuang di dalam Undang-Undang Pemda. Oleh karenanya, sering terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan dan ketidaksiharasan dengan peraturan di atasnya. Namun demikian, pengawasan pemerintah terhadap Perda, baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi,

¹²⁶https://www.researchgate.net/publication/327307165_Perubahan_Politik_Hukum_Pengujian_Peraturan_Daerah_Pasca_Putusan_Mahkamah_Konstitusi (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 20.24 WIB)

dalam bentuk pemberian kewenangan untuk melakukan *executive review* telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi.¹²⁷

Melalui Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 bertanggal 5 April 2017, MK menyatakan frasa “Perda Kabupaten/Kota dan” dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4); frasa “Perda Kabupaten/Kota dan/atau” dalam Pasal 251 ayat (3); frasa “penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan”; dan frasa “Perda Kabupaten/Kota atau” dalam Pasal 251 ayat (8) Undang-Undang Pemda bertentangan dengan UUD 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kemudian, MK melengkapi Putusan tersebut dengan mengeluarkan Putusan Nomor:56/PUU-XIV/2016 bertanggal 30 Mei 2017 yang menyatakan frasa “Perda Provinsi dan” dalam pasal 251 ayat (1) dan ayat (4); frasa “Perda Provinsi dan” dalam Pasal 251 ayat (7); dan Pasal 251 ayat (5) Undang-Undang Pemda juga bertentangan dengan UUD 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹²⁸

Dalam Putusan tersebut, MK memberikan beberapa pertimbangan sebagai berikut. Pertama, Perda merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah Undang-Undang. Oleh karenanya, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA), bukan oleh lembaga lain sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Kedua, alasan untuk membatalkan Perda berdasarkan UU Pemda, yaitu karena melanggar kepentingan umum dan/atau kesusilaan, merupakan ranah MA untuk menerapkan

¹²⁷ *Ibid*

¹²⁸ *Ibid*

tolak ukurnya. Pembatalan Perda Kabupaten/Kota hanya melalui keputusan gubernur dinilai oleh MK juga tidak sesuai dengan rezim peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebab, Perda Kabupaten/Kota sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan (*regeling*) tidak dapat dibatalkan dengan keputusan gubernur sebagai produk hukum yang berbentuk keputusan (*beschikking*). Ketiga, adanya potensi dualisme putusan pengadilan antara putusan PTUN yang memeriksa legalitas keputusan gubernur atau Menteri dan putusan pengujian Perda oleh MA terhadap substansi perkara yang sama, namun berbeda produk hukum, menurut MK akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang melanggar Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.¹²⁹

Adanya pengujian terhadap peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah tidak sepenuhnya diterima baik oleh daerah-daerah, pada kenyataannya banyak daerah yang merasa keberatan jika peraturan daerah yang telah dibuat dengan susah payah, membutuhkan biaya yang banyak dan waktu yang lama dan melibatkan wakil rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada akhirnya dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga mereka berpendapat oleh karena peraturan daerah yang sudah disahkan dan dibuat dengan cara yang benar untuk kepentingan rakyat, tidak begitu saja dapat dibatalkan dan seandainya dibatalkan pun harus melalui prosedur hukum yang sesuai dengan hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 yaitu:¹³⁰

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ Khelda Ayunita, Dkk, *Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Judicial Review Dan Executive Review Juridical Analysis Cancellation Of Local Regulations In The Perspectives Of Judicial Review And Executive Review*, Unhas, Makassar., hlm Dikutip dari

Perdebatan mengenai berlakunya pengujian pembatalan terhadap Perda menjadi pertanyaan tersendiri di era otonomi daerah ini, mengingat Perda adalah produk kepala daerah dan DPRD di suatu daerah yang bersifat otonom sedangkan salah satu dampak positif berkembangnya ide otonomi daerah adalah menguatnya eksistensi Perda sebagai produk legislatif daerah yang memungkinkan pengembangan segala potensi kekhasan daerah mendapat payung yuridis yang jelas. Sebagian kalangan memandang Perda merupakan *Local Wet*, yang mempunyai *prototipe* yang sebangun dengan Undang-Undang (*Wet*) di tingkat pusat. Dilihat dari ruang lingkup materi muatan, cara perumusan, pembentukan dan pengundangannya, kedudukannya dalam tata urutan (hirarkis) peraturan perundang-undangan pembentukan dan pengundangannya, kedudukannya dalam tata urutan serta daya berlakunya sebagai norma hukum, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memang pandangan yang melihat hal ini sebagai produk hukum yang mandiri tidak berlebihan. Problematika Pembatalan Peraturan Daerah) Pandangan ideal tentang Perda tersebut seolah-olah “diciderai” oleh ketentuan Pasal 185 ayat (5) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disingkat Mendagri) untuk membatalkan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Pertanyaan yuridis yang mengemuka dari persoalan ini adalah berkenaan dengan validitas atau kekuatan hukum kewenangan Mendagri tersebut dan pengaruhnya terhadap kedudukan Perda sebagai suatu produk hukum.¹³¹

¹³¹ <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/463b83a24be7b00df3b8bf7c265d8b07.pdf>

Dalam hal ini penulis menilai adanya aturan yang tidak sinkron yang mengatur tentang kewenangan pembatalan peraturan daerah. Dengan dasar pertimbangan tersebut dibutuhkan suatu kajian yuridis normatif untuk mengkaji dan menganalisis mengenai pengujian pembatalan peraturan daerah dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.¹³²

Sebelumnya Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah mengumumkan pembatalan 3.143 Peraturan Daerah (Perda). Sekretaris Kabinet (Seskab), Pramono Anung, mengatakan, Perda bermasalah yang telah dibatalkan itu umumnya berkaitan dengan perizinan, investasi, kemudahan berusaha, intoleransi, dan hal-hal yang dianggap meresahkan warga. Pramono mengingatkan bila gubernur, bupati atau kepala daerah akan membuat peraturan yang sama dengan otomatis perda itu akan digugurkan. Menurutnya, perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. “Yang kami lihat dan pelajari, banyak perda yang bertentangan, terutama yang dominan itu banyak perda mengenai intoleransi.”¹³³

Yogyakarta menjadi salah satu daerah yang sejumlah perda nya dibatalkan oleh Mendagri, akibatnya Gubernur mengeluarkan surat keputusannya dan mengintruksikan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk mencabut 12 peraturan daerah yang terdiri dari dua perda baru dan 10 perda 1950-an karena sudah tidak sesuai. Selain itu, terdapat pula perda yang disesuaikan isinya karena dinilai

(diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 20.10 WIB)

¹³² *Ibid.*, hlm 4.

¹³³ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt575ff81fd70ea/begini-mekanisme-pencabutan-peraturan-daerah> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2018 Pukul 10:00 WIB).

menghambat investasi.

Dua perda baru yang akan dicabut antara lain, Perda Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah Daerah yang dianggap telah diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.¹³⁴

Pencabutan peraturan daerah tersebut dituangkan ke dalam Perda Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencabutan Perda Kota Yogyakarta sebagaimana di cantumkan dalam Pasal 1.¹³⁵

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta sebagai berikut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku:

1. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor;
2. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1951 tentang Sewa Menyewa Rumah Gedung-Gedung dan Lingkungan Kotapraja Yogyakarta;
3. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1952 tentang Perubahan Tarif Pemasangan Reklame;
4. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 3 Tahun 1953 tentang Perubahan Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor (Pajak Sepeda) Dalam Daerah Kotapraja Yogyakarta;
5. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1953 tentang Perubahan Biaya Pemeriksaan Daging (Keurloon), Sewa Rumah Pemotongan dan Biaya Timbangan Hewan Hidup Sebelum Dipotong, (Pemotongan Babi) Dalam Daerah Kotapraja Yogyakarta;
6. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 12 Tahun 1953 tentang Sewaan Kios/ Kedai Milik Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta;
7. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 1 Tahun 1957 tentang Uang Sidang, Uang Jalan, Uang Penginapan, Uang Kehormatan dan Tunjangan Khusus Bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Dewan Pemerintah Daerah Kotapraja Yogyakarta;
8. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1957 tentang Yayasan Kas Pembangunan Kotapraja Yogyakarta;

¹³⁴ <https://tirto.id/pemerintah-kota-yogyakarta-cabut-12-perda-bZZf> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2018 Pukul 10:20 WIB).

¹³⁵ Perda Kota Yogyakarta No 4 Tahun 2017

9. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 7 Tahun 1960 tentang Pelaksanaan Pemberian Ijin Untuk Menjual Obat-obatan Berdaya Keras Bagi Pedagang Kecil di Daerah Kotapraja Yogyakarta;
10. Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1961 tentang Penggantian Tarip Biaya Renang di Tempat Renang Umbang Tirta Yogyakarta tersebut dalam Lampiran 1 dari Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2/ Tahun 1954 Nomor 2/ Tahun 1954;
11. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah;
12. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah;

Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951, merupakan kelanjutan dari adanya instruksi Mendagri di atas, dimana instruksi tersebut ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya keputusan Gubernur Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam konteks pembatalan Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor, sejatinya pencabutan tersebut dilakukan dengan di keluarkannya Perda baru yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencabutan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menariknya yang menjadi pertimbangan dikeluarkannya Perda ini adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5695 Tahun 2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5725 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka untuk menindaklanjuti ketentuan dimaksud perlu dilakukan pencabutan terhadap beberapa Peraturan Daerah, salah satunya adalah

Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor.

Disini penulis berpendapat bahwa pencabutan terhadap perda tersebut telah sesuai ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia yaitu Pasal 221 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan:¹³⁶ “Jika ada Peraturan Perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan Peraturan Perundang-undangan baru, Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut Peraturan Perundang-undangan yang tidak diperlukan itu”.Kemudian dipertegas lagi oleh Pasal 223 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan “ Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.

Pembatalan peraturan daerah tersebut oleh menteri dalam negeri bias memancing terjadinya pergulatan politik antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Jika hal ini dibiarkan maka bukan tidak mungkin dalam jangka waktu tertentu akan menimbulkan keresahan pada masyarakat luas. Dimana tidak adanya kejelasan mengenai status dari peraturan daerah tersebut, antara mempunyai kekuatan hukum ataukah sudah tidak mempunyai kekuatan hukum.¹³⁷

¹³⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹³⁷ Khelda Ayunita, Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Judicial Review Dan Executive Review Juridical Analysis Cancellation Of Local Regulations In The Perspectives Of Judicial Review And Executive Review, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar.,hlm 7.

Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Selain implikasi di bidang politik dan social, pembatalan peraturan daerah oleh menteri dalam negeri tentunya berimbas pula pada ranah hukum. Implikasinya sangat nyata dan signifikan. Seperti telah diketahui bahwa didalam undang-undang Dasar Republik Indonesia Pasal 24 A dijelaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materil terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.¹³⁸

Oleh karena itu dikeluarkan lah Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 menyatakan Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan kewenangan pembatalan peraturan daerah provinsi tidak lagi bisa dibatalkan Menteri Dalam Negeri..¹³⁹ Melengkapi putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan pemerintah pusat juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah Kabupaten/Kota

Untuk pembatalan Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951, penulis berpendapat, pencabutan Peraturan Daerah Kotapraja Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Pajak Kendaraan yang Tidak Bermotor yang mana dasar pertimbangannya adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34-5725 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, dan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 126/KEP/2016 tentang Pembatalan Peraturan

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 8.

¹³⁹ <http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:20 WIB)

Daerah Kabupaten/Kota tidak bertentangan dengan Putusan MK sebab pencabutan Perda tersebut telah sesuai aturan yang terdapat di dalam UU Pemda sebelum dikeluarkannya Putusan MK .

Dari tahun 2002 hingga 2010 terdapat 2221 peraturan daerah yang dibatalkan oleh menteri dalam negeri melalui keputusan menteri dalam negeri di tambah dengan yang terbaru 3143 perda yang dibatalkan oleh Mendagri. Meskipun sejak 2004 telah terjadi pergantian undang-undang pemerintahan daerah dari undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjadi undang-undang nomor 32 tahun 2004 sampai yang terbaru UU Nomor 9 Tahun 2015, tidak ada satu pun peraturan daerah dalam kurun waktu tersebut yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Pembatalan-pembatalan peraturan daerah tersebut tentunya cukup membingungkan karena tidak memiliki dasar yang kuat. Terlebih lagi, berdasarkan uraian yang penulis jelaskan sebelumnya bahwa secara atributif dan delegasi, menteri dalam negeri tidak memiliki wewenang untuk membatalkan peraturan daerah. Sehingga keluar lah Putusan MK yang menganulir kewenangan Mendagri tersebut. Dari kenyataan tersebut tentunya kita bisa melihat dengan jelas tidak relevannya aturan yang mengatur mengenai kewenangan pembatalan peraturan daerah dengan kenyataan yang ada di lapangan.¹⁴⁰

Berikut adalah sebab-sebab sebuah perda dapat dibatalkan serta akibat/implikasi dari pembatalan perda.

¹⁴⁰ *Ibid*

a. Sebab-Sebab Pembatalan Perda¹⁴¹

Suatu Perda dapat dibatalkan karena 3 (tiga) sebab, yaitu bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (PUU) yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Evaluator Perda, yakni Menteri dan Gubernur, akan menggunakan ketiga poin tersebut sebagai instrumen untuk menilai batal tidaknya suatu Perda.

1. Bertentangan dengan Ketentuan PUU yang Lebih Tinggi

Dalam menyusun Perda, legislator dan perancang tidak dapat sebebas-bebasnya merumuskan suatu ketentuan Perda. Mereka harus mempertimbangkan PUU yang lebih tinggi, seperti UUD Tahun 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Hal ini sesuai dengan asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, yang artinya apabila terdapat perbedaan pengaturan maka ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi melumpuhkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah. Dengan demikian, Perda menjadi tidak berlaku ketika bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tersebut di atas.

2. Bertentangan dengan Kepentingan umum

¹⁴¹ <http://setkab.go.id/ihtwal-pembatalan-perda/> (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 22.10 WIB)

Perda yang akan diberlakukan tidak boleh mengakibatkan terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

3. Bertentangan dengan Kesusilaan

Perda yang akan diberlakukan tidak boleh bertentangan dengan norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan, dan tata-krama masyarakat tempat Perda itu berlaku.

b. Akibat Pembatalan Perda

Terhadap Perda yang telah dibatalkan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan. Sementara terhadap Perda yang telah dibatalkan, kepala daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya kepala daerah mencabut Perda dimaksud Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan.

Pembatalan Perda yang dilakukan khususnya Perda yang terkait dengan pembayaran atau retribusi, tidak memberikan konsekuensi pada pembayaran yang dilakukan pada saat sebelum Perda diberlakukan, seluruh dana yang diperoleh

sebelum dibatalkannya perda tetap merupakan dana yang sah karena dipungut ketika Perda masih berlaku, kecuali pemungutan dilakukan setelah Perda dinyatakan batal maka dana tersebut tidak lagi merupakan dana yang sah karena Perda tersebut telah di batalkan.¹⁴²

Untuk penerapan Perda tersebut, sesuai keterangan dari Zico Ostaki (Biro Hukum Kota Yogyakarta) , Bahwa Perda tersebut pelaksanaannya hanya sampai sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Jadi setelah dikeluarkannya UU tersebut maka penerapan Perda Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor sudah tidak lagi dijalankan.¹⁴³ Berdasarkan keterangan dari Biro Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta tersebut bahwa memang Perda tersebut sudah tidak efektif untuk dijalankan. Sehingga memang sudah sewajarnya dilakukan pencabutan walaupun tanpa ada ada intruksi Mendagri atau Gubernur.

Berdasarkan analisis di atas penulis menarik kesimpulan bahwa pembatalan Perda Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan implikasi antara lain:

1. Tidak berlakunya lagi aturan tersebut.
2. Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat
3. Bahwa setoran pajak tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibatalkannya aturan tersebut adalah sah secara hukum
4. Bahwa dengan dibatalkannya aturan tersebut masyarakat tidak perlu lagi menyetorkan pajak tersebut, sebab pada dasarnya aturan tersebut memang sudah tidak relevan lagi diterapkan saat ini.

¹⁴² Khaelda Ayunita, *Op.Cit.*, hlm 8.

¹⁴³ Zico Ostaki, Biro Hukum Kota Yogyakarta, di wawancarai pada tanggal 21 Oktober 2018 Pukul 10.30 WIB)

5. Memberikan keadilan kepada masyarakat kelas bawah.

Jadi secara umum, bahwa implikasi yang ditimbulkan akibat pembatalan perda tersebut tidak signifikan, karena memang tanpa pembatalan perda tersebut pun penerapan Perda Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor sudah tidak bisa lagi diterapkan setelah lahirnya UU tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Selain itu dilihat dari perkembangan zamannya pun bahwa Perda tersebut memang sudah tidak relevan lagi untuk bisa diterapkan karena kalau tetap dipertahankannya Perda tersebut malah membuat ketidakpastian hukumnya sebab sebab memang sudah lama Perda tersebut sudah tidak dijalankan lagi pelaksanaannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dasar pembatalan peraturan daerah kabupaten dan kota nomor 2 tahun 1951 tentang tarif kendaraan tidak bermotor di provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibatalkan ialah melalui Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni. "Peraturan daerah yang dibatalkan adalah peraturan yang sudah tidak digunakan lagi, bukan karena peraturan tersebut bermasalah. Di dalam surat Surat Keputusan Gubernur DIY Nomor 126/KEP/2016 tertanggal 3 Juni menyebut alasan pembatalan karena peraturan daerah masih berlaku, tapi tidak dapat diberlakukan lagi karena dasar hukum penyusunan telah berubah, serta sudah ada perda pengganti. Selain itu, alasan lain pembatalan perda karena peraturan itu berlawanan dengan UU Nomor 28 Tahun 2009 mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.
2. Implikasi hukum atas di batalkannya Perda No 2 tahun 1951 adalah Selain implikasi di bidang politik dan sosial, pembatalan peraturan daerah oleh menteri dalam negeri tentunya berimbas pula pada ranah hukum. Implikasinya sangat nyata dan signifikan. Seperti telah diketahui bahwa didalam undang-undang Dasar Republik Indonesia Pasal 24 A dijelaskan

bahwa Mahkamah Agung berwenang melakukan uji materil terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Pembatalan Perda yang dilakukan khususnya Perda yang terkait dengan pembayaran atau retribusi, tidak memberikan konsekuensi pada pembayaran yang dilakukan pada saat sebelum Perda diberlakukan, seluruh dana yang diperoleh sebelum dibatalkannya perda tetap merupakan dana yang sah karena dipungut ketika Perda masih berlaku, kecuali pemungutan dilakukan setelah Perda dinyatakan batal maka dana tersebut tidak lagi merupakan dana yang sah karena Perda tersebut telah di batalkan. Selain itu penulis juga menarik kesimpulan bahwa pembatalan Perda Yogyakarta Nomor 2 Tahun 1951 tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta memberikan implikasi antara lain:

- a. Tidak berlakunya lagi aturan tersebut;
- b. Memberikan kepastian hukum kepada masyarakat;
- c. Bahwa setoran pajak tentang Tarif Kendaraan Tidak Bermotor Di Kota Yogyakarta sebelum dibatalkannya aturan tersebut adalah sah secara hukum
- d. Bahwa dengan dibatalkannya aturan tersebut masyarakat tidak perlu lagi menyetorkan pajak tersebut, sebab pada dasarnya aturan tersebut memang sudah tidak relevan lagi diterapkan saat ini.
- e. Memberikan keadilan kepada masyarakat kelas bawah.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Terkait dengan pencabutan Perda, seharusnya pemerintah daerah tidak menunggu instruksi dari pemerintah di atasnya. Tetapi pencabutan sebuah Perda harus dilihat berdasarkan efektivitas berlakunya sebuah Perda tersebut.
2. Dalam pembuatan sebuah Perda harusnya memperhatikan kebutuhan masyarakat dan juga rasa keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Latif, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

_____, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (suatu kajian normatif)*, Makasar, Ukhuwah Grafika, 1997.

Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa Di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta 2009.

Bayu Suryaningrat, *Desa dan Kelurahan, Penyelenggaraan dan Pemerintahannya*, Jakarta, Metropos, 1985.

C.S.T. Kansil, *Desa Kita dalam Peraturan Tata Pemerintahan Desa*, Yudistira, Jakarta.

Encik Muhammad fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.

Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010.

Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

- Hamzah Halim, Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Perda (suatu kajian teoritis dan praktis disertai dengan manual)*, Jakarta, Prenada Media Grup, 2010.
- _____, dkk, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*, Rimdi Press, Jakarta, 1995.
- Imam Soebechi, *Konsep Uji Materiil*, Setara Press, Malang, 2013.
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Ctk. Pertama, Bandung, 2004.
- Jazim Hamidi dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalahan*, PT. Prestasi Pustaka Indonesia, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Safa`at, *teori hans kelsen tentang hukum*, Jakarta, konstitusi press, 2006.
- King Faisal Sulaiman, *Dialektika Pengujian Peraturan Daerah Pasca Otonomi Daerah*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.

- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- _____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2009.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- _____, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah, Kreasi Total Media*, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Depok, 2010.
- _____, *Hukum Pemerintah Daerah*, Cetak Pertama, Nusa Media, Bandung, 2009.
- _____, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Philipus M. Hadjon Dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1998.

- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, Raja Grafindo, 2005.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.
- Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Sunarto, *Pengantar Ilmu Hukum Negara*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, 2015.
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press, 2007.
- Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2016.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Grafindo Persada, 2009.

B. Jurnal

- Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Sekertaris Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2010.
- Perspectives Of Judicial Review And Executive Review, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar.

C. Perundang-Undangan

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

Undang-undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 79 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaran.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencabutan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

D. Data Elektronik

<http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf>

(Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:20 WIB)

https://www.researchgate.net/publication/322001007_PERKEMBANGAN_KEWENANGAN_PEMBATALAN_PERATURAN_DAERAH_DAN_PERATURAN KEPALA_DAERAH (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:30 WIB)

<https://www.bernas.id/17470-karena-berusia-tua-10-perda-yogyakarta-dihapus.html> (Di akses pada hari Selasa Tanggal 2 Oktober 2018 Pukul 21.00 WIB)

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl11105/praktik-legislative-review-dan-judicial-review-di-indonesia> di akses 2 Oktober 2018

<http://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/viewFile/147/pdf>
(Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:20 WIB)

https://www.researchgate.net/publication/322001007_PERKEMBANGAN_KEWENANGAN_PEMBATALAN_PERATURAN_DAERAH_DAN_PERATURAN KEPALA_DAERAH (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2017 pukul 17:30 WIB)

<http://digilib.uinsby.ac.id/12029/4/Bab%203.pdf> (Di akses Pada hari Selasa 25 September 2018 Pukul 17.00 WIB).

<http://setkab.go.id/ihtwal-pembatalan-perda/> (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 22.10 WIB).

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt575ff81fd70ea/begini-mekanisme-pencabutan-peraturan-daerah> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2018 Pukul 10:00 WIB).

<https://tirto.id/pemerintah-kota-yogyakarta-cabut-12-perda-bZZf> (Diakses pada hari Rabu tanggal 26 September 2018 Pukul 10:20 WIB).

<http://www.bernas.id/amp/17470-karena-berusia-tua-10-perda-yogyakarta-dihapus.html> (Diakses pada hari selasa tanggal 25 September 2018 pukul 17:20 WIB).

https://www.researchgate.net/publication/327307165_Perubahan_Politik_Hukum_Pengujian_Peraturan_Daerah_Pasca_Putusan_Mahkamah_Konstitusi (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 20.24 WIB)

Khelda Ayunita, Dkk, *Analisis Yuridis Pembatalan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Judicial Review Dan Executive Review Juridical Analysis Cancellation Of Local Regulations In The Perspectives Of Judicial Review And Executive Review*, Unhas, Makassar., hlm 3. Dikutip dari <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/463b83a24be7b00df3b8bf7c265d8b07.pdf> (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 20.10 WIB)

Minolah, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah Provinsi Di Indonesia*, di kutip dari <https://media.neliti.com/media/publications/25264-ID-tinjauan-yuridis-terhadap-pembatalan-peraturan-daerah-provinsi-di-indonesia.pdf> (diakses pada hari Selasa tanggal 16 Oktober 2018 pukul 20.00 WIB)