

**IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK
PENERANGAN JALAN**

SKRIPSI



Oleh :

FAKRUL HIDAYAT

No. Mahasiswa : 05.410.259
Program Studi : Ilmu Hukum

No. Mahasiswa : 05.410.259
Program Studi : Ilmu Hukum
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

YOGYAKARTA

2012

**IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK
PENERANGAN JALAN**

IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK
PENERANGAN JALAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Tim Penguji dalam Ujian Akademik

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Yogyakarta, 25 Januari 2012

Oleh : 

FAKRUL HIDAYAT

No. Mahasiswa
Program Studi

: 05.410.259
: Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA**

2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK
PENERANGAN JALAN**

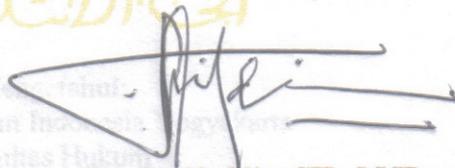
Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 15 Februari 2012

1. Ketua : Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.

2. Anggota : Sri Hastuti, S.Pd., M.Pd.

3. Anggota : Mch. Hidayat, S.Pd., M.Pd.

Yogyakarta, 25 Januari 2012
Dosen Pembimbing Skripsi



(Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.)

Nama : FAKHRI HUDA SKRIPSI

No. UIN : 05-118-215

**IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA
YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK**

PENERANGAN JALAN

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 15 Februari 2012 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 15 Februari 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Syaifuddin, SH., M.Hum.

2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH.

3. Anggota : Moh. Hasyim, SH., M.Hum.

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.

NIP. 195406121984031001

Pada Tanggal : 15 Feb 2012

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : FAKRUL HIDAYAT

No. Mhs : 05.410.259

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA

NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN JALAN

adalah ILUMPA jika tidak diikuti dengan PEKERJAAN

dan setiap pekerjaan itu ada jika tidak disertai dengan CINTA

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

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 : 24 Mei 2012

Yang memb

Meterai Cukup

Tanda Tangan &



MOTTO

Hidup memang kegelapan tanpa hasrat dan keinginan.

Dan semua hasrat dan keinginan

adalah BUTA jika tidak disertai dengan PENGETAHUAN

dan segala pengetahuan

adalah HAMPANA jika tidak diikuti dengan PEKERJAAN

dan setiap pekerjaan akan sia-sia jika tidak disertai dengan CINTA

(Kahlil Gibran)

Hiduplah engkau untuk dikasihi dan dicintai orang lain

Jangan pernah engkau hidup hanya untuk dibenci orang

(H. A.A. Datuak Garang)

PE RSE M B A H A N

Karya tulis ini dipersembahkan untuk jiwa-jiwa yang selalu menerima tanggung jawab atas setiap tindakan, kata dan pikiran sepanjang hidupnya dan jiwa-jiwa yang selalu belajar untuk melakukan apa yang bisa dilakukan, maka mulailah melakukannya

Teruntuk :

- *Yang Terhormat kedua Orangtuaku Tercinta; Ayahanda (Almarhum Faizal) dan Ibunda (Hanif Sumarni), semoga beliau bangga atas semua pencapaian yang bisa kuberikan.*
- *Yang Terhormat Nenek dan Kakek yang menyayangiku (Almarmhumah Hj Upik dan Almarhum H. A.A. Datuak Garang)*
- *Yang Terhormat Mak Tuo, ibu yang selalu mengasihiku (Hj. Ahsanul Husna)*
- *Saudara kandung terkasih abangku Aulia Hanafi, adik-adikku Khairul Akbar, Azizah, dan Chalida yang selalu kusayangi dan kubanggakan, semoga menjadi orang yang berhasil, berguna dan lebih bisa dibanggakan oleh kedua orang tua serta bisa mendapatkan semua cita-cita yang diinginkan dan sukses selalu*
- *Kakak-kakakku yang menyayangiku Fitria Rahmi dan Uda Andri MR, Sutan Pangeran juga si kecil mereka yang menggemaskan Nashwa Izatunnissa serta Fadhilah dan Mas Ibnu Prastyo dan juga calon jagoannya, semoga selalu bangga akan adikmu*

- *Saudara – saudara sepupuku Algifahri Syarif, Puti Habibah, Jamilatul Arifah, Muhammad Hakiki, Azizi, Muhammad Akbar, Huryatul Rahmi, dan Ichwanul Kamila.*
- *Anggot Forkommi UGM, saudara dan teman tempat mengadu selama menimba ilmu di rantau yang tidak bisa disebutkan karena terlalu banyak, terlebih untuk sekre yang menjadi tempat bernaung degan anggota Da Met, Da Wen, Da Fadli, Da Ivan, Da Deri, Da Bob, Om Tyo, Da Yoga, Da Dendi, Da Lucki, Da Anton, teman-teman seperjuangan di Sekre Forkommi Adek, Adek Dodi, Roni, Nafi, Halris, Roni, Satri, Andre, Andi, Uly, Veggi, Kiki*
- *Teman dan sahabat-sahabatku Tersayang Fuad, Syahrial, Dial, Arief ‘bejo’, Ranny, Putri, Nova, Wulan, Rangga, Ranggi, Arya, Diyan dimanapun berada semoga persahabatan kita dapat menjadi persahabatan yang abadi*
- *Kawan-kawan satu perjuangan yang selalu berjuang tanpa pamrih demi terciptanya pendidikan yang ilmiah, demokratis, dan mengabdikan pada rakyat, teruslah berjuang. Semoga setiap tetes keringat dan air mata kita akan terbalas bahwa hari depan nanti anak-anak kita besok bisa sekolah gratis dan kuliah murah.*
- *Bapak Ibu Guruku (dosen) yang dengan santun dan tanpa pamrih menuntun, mengarahkan dan memberikan ilmu yang sangat tak ternilai harganya dengan apapun juga kepadaku*
- *Almamater akademik tercinta yang telah setia menemani hari-hariku dalam studi baik dalam suka ataupun duka*

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah, Puji syukur hamba haturkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya kepada hamba. Engkau Maha mengetahui, Maha menghendaki, tiada yang Agung dan Mulia melainkan Engkau. Engkau Maha Agung dalam kesendirian-Mu dan tiada lain melainkan atas kehendak-Mu jualah sehingga hamba dapat menyelesaikan sebuah tugas yang diembankan kepada hamba. Shalawat serta salam tak lupa selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW.

Dalam pancaran-Mu jualah yang telah menggerakkan nurani sesama insani untuk saling membantu dalam persaudaraan di bawah Nur-Mu, hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul : ***“Implementasi Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan”***.

Besar harapan kami skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya dan kalangan Akademis khususnya. Skripsi ini selesai dengan baik tidak terlepas dari peranan berbagai pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan serta mengarahkan penulis. Untuk itu, ucapan terima kasih yang tidak terhingga kami sampaikan kepada :

1. Bapak Dr. Rusli Muhammad, SH., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

2. Bapak Dr. Saifudin, SH. M.Hum selaku dosen pembimbing skripsi yang telah sabar memberikan bimbingan, semangat dan arahan kepada penulis..
3. Ibu Mila Karmila Adi, SH. M.Hum, selaku dosen pembimbing akademik (DPA).
4. Dr. Ni'matul Huda, SH. MH. selaku dosen dan Ibu tempat penulis curhat.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu yang tak terhingga dan begitu berharga kepada penulis.
6. Semua Karyawan dan Staf Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kontribusinya selama penulis menjalani studi.
7. Keluarga Besar Papa : Almarhum Kakek dan Nenek, Etek Opet, Etek Del, Pak Etek Fahmi, Uncu Nel dan semuanya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang selama ini selalu memberikan dukungan dan semangat kepada penulis.
8. Keluarga Besar Mama : Almarhum Kakek H. Ali Akbar Datuak Garang, Almarhumah Nenek Hj. Upik, Mak tuo sekaligus mama Hj. Ahsanul Husna, Mamak H. Yusra Ali, Mak Cap, Mak Mal, Mak Jun, Uncu Syarifah Husni dan semuanya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang selama ini selalu memberikan dukungan dan semangat kepada penulis.
9. Saudara-saudaraku Fitria Rahmi dengan Uda Andri MR. Sutan Pangeran beserta si kecil mereka yang menggemaskan Nashwa Izatunnissa, Fadhilah dan Mas Ibnu Prastyo dan calon jagoan mereka, Aulia Hanafi, Khairul

Akbar, Azizah “Ririn”, Chalida, Algifahri Syarif, Puti Habibah, Jamilatul Arifah, Muhammad Hakiki, M. Azizi, Muhammad Akbar, Huryatul Rahmi, Ichawanul Kamila.

10. Anak – anak yang selalu menemani penulis dulu spulang sekolah di teras rumah Ibu Ida “barat” Ranny, Fuad, Syahrial, Dial, Putri, Nova, Arief “bejo”, Wulan.
11. Anak – anak Sekre Forkommi dan Anggota Forkommi serta kontrakan Rangga yang selalu menemani penulis dalam keadaan apapun (thank’s atas persahabatannya selama ini).
12. Teman – temanku angkatan ’05 (Ade Sate, Jery, Satri, Diyan, Muzi, Emon, Dani, Wawan, Diko, Dipo, Arya terimakasih atas bimbingannya, Rasyid, Eska, Anton Ocu, Antok, Tony, Bobby, Bojes, Wantox, Anton, Beni, Baron, Bom – bom, Able, Saimo, Febri, Bekti, Rendy, Dika, Reva, Andini, Arab, Sonya, Doan, Restu, Andra, Bayu, Ricki, Haka dan semuanya yang tidak dapat disebutkan namanya satu persatu yang selama ini menemani penulis melewati hari-hari semasa kuliah), thank’s berat semuanya.
13. Kawan – kawan seperjuangan dalam **FMN** (Bung Al, Bung Boim, Bung Awal, Bung Rendy, Bung Tian, Jeng Titis, Bung Opik, Bung Umbu, Jeng Tiwi, Bung Yugo, Jeng Rini, bung Kaka Uin, Bung Hersa) sampaikan salamku kepada kawan **FMN** seluruh Indonesia.
14. Teman – teman **ISOMHA “05** Jayalah terus Fakultas Hukum UII.

15. Teman – teman seperjuangan dalam **KKN** (Kharis, Moya, Uci, Dani, Heri, Denti, Dewi, Pia).

16. Pihak – pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan saran, dukungan, semangat dan do'anya kepada penulis.

Penulis sebagai manusia biasa menyadari masih banyak kekurangan dan tidak terlepas dari kesalahan dalam menyusun skripsi ini, karena kesalahan adalah kodrat dasar dan hal yang insaniyah bagi semua umat manusia. Maka sumbang saran pemikiran dan kritikan dari pembaca sangatlah diharapkan bagi penulis demi untuk mendapatkan hasil yang lebih sempurna di masa mendatang. Dan semoga Allah. SWT meridhoi skripsi ini serta memberikan manfaat bagi semua pihak. **Amiien.**

Yogyakarta, 16 Februari 2012

Fakrul Hidayat

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iii
HALAMAN KATA PENGANTAR.....	vi
HALAMAN DAFTAR ISI.....	x
HALAMAN ABSTARKSI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Metode penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN UMUM OTONOMI DAERAH.....	18
A. Konsepsi Otonomi Daerah	18
B. Asas – asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah	25
C. Pengawasan Otonomi Daerah	33
BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA	40
A. Sistem Perundang – Undangn di Indonesia.....	40
B. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Dan Perundang-Undangn Di Indonesia	49
C. Pengawasan Peraturan Daerah	55

D. Sumber-sumber Keuangan Negara dalam Pemerintahan Islam.....	69
BAB IV IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAEDRAH KOTAMADYA YOGYAKARTA NO 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN JALAN.....	75
A. Deskripsi Perda Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan.....	75
B. Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan.....	78
C. Implementasi pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan.....	85
BAB V PENUTUP.....	88
A. Kesimpulan	88
B. Saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA	xiii
LAMPIRAN	xvi

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul “Implementasi Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan.” Penelitian ini dilatarbelakangi oleh banyaknya peraturan-peraturan daerah khususnya yang menyangkut pajak dan retribusi daerah yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, dimana kebanyakan dari peraturan daerah tersebut bertentangan dengan pertun yang lebih tinggi dan dengan kepentingan umum.

Dari sekian banyak peraturan daerah yang telah dibatalakan, tidak pernah diketahui bagaimana tindak lanjut dari pembatalan tersebut. Seperti halnya terhadap Perda Pajak Penerangan Jalan di Kota Yogyakarta yang telah dibatalkan oleh Mendagri sejak tahun 2008 lalu.

Permasalahan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah alasan apa yang diberikan oleh Mendagri dalam hal membatalkan Perda tersebut, dan hal apa saja yang telah dilakukan oleh Pemeintahan Kota Yogyakarta dalam menindak lanjuti pembatalan Perda tersebut.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan Yuridis Normatif, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang – undangan yang berlaku yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan. Mengingat yang akan dibahas adalah peraturan perundang-undangan. Pencarian data dilakukan dengan wawancara dengan Pemerintah Kota serta studi kepustakaan dengan mengkaji literatur, peraturan perundang-undangan, dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tindak lanjut dari Perda yang dibatalakan tidak sesuai dengan praturan perundangan yang berlaku. Pada dasarnya dengan kata lain bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta tidak menjalankan hasil keputusan Menteri DAlam Negeri.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah , dengan fokus penempatan otonomi daerah di kabupaten/kota berdasarkan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan dengan memberikan kewenangan dan keleluasaan kepada daerah kabupaten atau kota untuk membentuk lembaga perangkat daerah dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa, aspirasi masyarakat sesuai dengan kondisi dan keanekaragaman masing-masing daerah. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 merupakan koreksi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 lahir setelah Indonesia memasuki masa reformasi 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui Sidang MPR tahun 1998 yang kemudian dituangkan dalam Ketetapan MPR No.XV / MPR /1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut akhirnya pemerintah mengesahkan UU NO. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pilihan kebijakan desentralisasi sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 barangkali, bahkan sangat mungkin, juga bukan merupakan sebuah pilihan final. Sebagaimana argumen yang dibangun diatas, kebijakan desentralisasi

semasa pemerintahan Habibie merupakan kebijakan yang lahir dari veto masyarakat dan veto daerah. Seandainya Jakarta masih mampu mempertahankan kebijakan yang lama, kebijakan desentralisasi itu mungkin tidak pernah terjadi.¹

Kebijakan dari Pemerintah tersebut diawali pada masa Pemerintahan Habibie yang melakukan perubahan secara fundamental terhadap Undang-undang Pemilihan Umum, Undang-undang Kepartaian, dan Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan DPR/MPR RI dan Agenda Reformasi Nasional yang dicanangkan oleh Pemerintahan Habibie adalah yang menyangkut masalah Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Kebijakan tersebut memberi kesempatan kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola daerahnya sesuai dengan potensi dan kekayaan alam yang terkandung di daerahnya masing-masing.

Undang-undang Otonomi daerah merupakan jawaban atas tuntutan masyarakat yang selama masa pemerintahan orde baru serba diatur dan didominasi oleh kebijakan pemerintah pusat. Namun, belum genap 4 (empat) tahun perjalanan efektif UU No. 22 Tahun 1999, Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999.²

Inisiatif pemerintah dalam melakukan perubahan secara demokratis terhadap kebijakan otonomi daerah adalah sebuah tindakan yang tepat, karena didalam Undang-Undang ini lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk I, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 94

² Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk I, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 74

serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata, dinamis dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.³

Pada dasarnya Kebijakan otonomi daerah ini telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak

³ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Peluang Investasi*, Disampaikan dalam 'Government Conference', yang diadakan di Jakarta, 29-30 September 2000, hlm. 1. dikutip dari <http://www.kmc.com>, Tanggal 14 Maret 2011.

ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal. Namun, otonomi daerah juga menimbulkan permasalahan yang sangat serius dalam bidang perundang-undangan. Dimana di tiap-tiap daerah telah muncul kebiasaan baru, yakni mengeluarkan kebijakan-kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dimana kebijakan-kebijakan yang dibuat kebanyakan bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat yang sering disebut perda-perda bermasalah.

Perda-perda yang bermasalah, selain bertentangan dengan perundang-undangan di tingkat nasional, juga menimbulkan masalah lain yakni perda yang dibuat sering kali membatalkan perda-perda lain yang dianggap menghalangi. Pada akhirnya, di daerah muncul banyak sekali perda yang mengatur masalah yang pada dasarnya memiliki substansi yang sama. sebagian besar perda bermasalah timbul karena terlalu bersemangatnya pemerintah daerah meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) lewat berbagai pungutan pajak.

Untuk menaikkan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah melahirkan perda yang menabrak perundang-undangan. Tak terkecuali perda yang berefek pada kerusakan lingkungan. Ternyata, 53 persen Peraturan Daerah Rancangan Tata Ruang dan Wilayah (Perda RTRW) menyebabkan kerusakan lingkungan hidup. Perda yang mengacu pada UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (kini UU No. 26 Tahun 2007) itu bertentangan dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. "Banyak bupati tahu kalau

perda itu bermasalah, tapi tetap diajukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)," ungkap Bomer Pasaribu, anggota Komisi IV DPR, saat menjadi pembicara dalam diskusi bertajuk 'Bedah Perda Bermasalah' di Departemen Hukum dan HAM (Depkumham) Jakarta, Selasa (15/7).⁴

Perda lain yang juga bermasalah terkait dengan retribusi, APBD, dan pajak. Kepala Biro Hukum Departemen Dalam Negeri (Depdagri) Janirudin menyatakan dari 8.000 perda tentang retribusi, 3.000 diantaranya bermasalah. Misalnya perda yang menentukan retribusi kolam renang sebagai objek tontotan seperti bioskop. Sebanyak 973 perda di antaranya sudah dibatalkan Depdagri. Janirudin mengeluhkan sulitnya membatalkan perda bermasalah itu. Menurutnya, dari 973 perda yang dibatalkan, mayoritas terkait dengan retribusi, APBD, dan pajak. Ada dua faktor kesulitan Depdagri dalam mencabut perda. Pertama biaya tinggi. Janirudin menerangkan pembatalan perda memerlukan ongkos yang cukup besar. Pasalnya, pemerintah mesti memperhitungkan biaya yang telah dikeluarkan pasca-perda terbentuk dan akibatnya pada masyarakat setelah dicabut. Selain itu, perda yang ditetapkan pada 2002 sampai 2004, tidak bisa langsung dicabut. "Jika ada pihak yang melakukan judicial review harus menunggu putusan Mahkamah Agung dulu," terangnya. Akibatnya kans Depdagri untuk mencabut perda sudah lewat waktu. Sri Hariningsih, Staf Ahli Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR mengurai banyaknya perda yang bertentangan dengan perundang-undangan. Hal ini terjadi lantaran pemerintah daerah berpandangan mandiri.

⁴ "Banyaknya Perda bermasalah demi genjot PAD" dimuat dalam <http://www.hukum.jogja.go.id>, Tanggal 27 Maret 2011.

Apalagi sejak era otonomi daerah mencuat di tahun 1999. Padahal, kata Hariningsih, "Sebenarnya itu bagian dari sistem hukum nasional".⁵

Secara yuridis, Pasal 136 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memang mengisyaratkan penetapan Perda tidak memerlukan persetujuan pemerintah pusat karena cukup dilakukan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD. Namun, pasal 145 UU No. 32/2004 menyatakan lain. Perda disampaikan ke pemerintah pusat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah Perda ditetapkan untuk dikaji. Apabila setelah dikaji ternyata Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat dalam jangka waktu 60 hari setelah Perda tersebut diterima, dapat melakukan pembatalan melalui peraturan presiden.

Untuk daerah kota dan kabupaten di Provinsi DIY sendiri terdapat sekitar lebih kurang 29 perda yang di batalkan dan ditegur oleh Kementrian Dalam Negeri (Kemendagri). Dari jumlah tersebut 12 diantaranya masih dalam proses dan 17 lainnya telah di batalkan. Pembatalan tersebut berlangsung sejak tahun 2002 sampai dengan 2009, dan sebagian besar yang dibatalkan adalah perda yang mengatur soal retribusi. Salah satunya adalah perda kota Yogya Nomor 3 Tahun 2000 tentang pajak penerangan jalan. Mengingat hal pembatalan tersebut, maka dapat dipertanyakan apakah langkah-langkah yang dilakukanj oleh pemerintahan daerah terkait dengan pembatalan perturan daerah tersebut. Hal ini sangatlah penting mengingat bahwa peraturan daerah yang dibatalkan tidak diketahui tindak lanjut dari pembatalan Perda tersebut.

⁵ “*Banyaknya Perda Bermasalah demi Genjot PAD*” dimuat dalam <http://www.hukum.jogja.go.id>, Tanggal 27 Maret 2011.

Dengan demikian penulis tertarik untuk mengambil tema sebagai penyusunan skripsi dengan judul **“IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NO. 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN JALAN”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang dikemukakan diatas maka penulis merumuskan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Mengapa Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan dibatalkan?
2. Apa tindak lanjut Pemerintahan Kota setelah adanya pembatalan Peraturan Daerah tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka tujuan diadakan penelitian ini di maksudkan :

1. Untuk mengetahui kenapa Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan dibatalkan.
2. Untuk mengetahui tindak lanjut dari Pemerintahan Kota Yogyakarta setelah pembatalan Peraturan Daerah kota tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

Dalam kalangan awam tidak jarang ada semacam salah pengertian mengenai istilah-istilah peraturan perundang-undangan, undang-undang, dan hukum. Kekeliruan terjadi pada saat ungkapan-ungkapan tersebut menjadi “generalisasi”. Yang benar adalah undang-undang itu sebagian dari peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan

perundang-undang lain seperti ketetapan MPR, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan lain sebagainya,⁶ yang merupakan salah satu aspek dari hukum. Negara Indonesia dijajah oleh kolonial Hindia Belanda selama hampir tiga setengah abad, dasar pengalaman sejarah itulah maka system hukum yang dianut oleh Indonesia lebih terpengaruh system Eropa Kontinental, yaitu system hukum yang mengutamakan hukum tertulis, yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama system hukumnya.⁷

Hal tersebut dianggap sesuai untuk dijadikan alasan undang-undang dasar 1945 menjadi konstitusi tertulis Negara. Sedangkan pengertian konstitusi itu, menurut pendapat para ahli kurang lebih adalah dasar pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara, bentuknya bias peraturan yang tidak tertulis maupun yang tertulis seperti undang-undang dasar 1945.⁸ UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia berfungsi sebagai peraturan yang paling tinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur segala hal yang terkait dengan terlaksanakannya pemerintahan salah satunya adalah tentang sistem pembagian kekuasaan dalam struktur Negara, yaitu apa yang disebut lembaga eksekutif, Legislatif, dan yudikatif dimana fungsinya adalah sebagai alat demi berlangsungnya suatu Negara yang tentunya dalam pelaksanaannya memerlukan pengaturan yang lebih bersifat khusus.

Pada era reformasi sekarang telah terjadi perubahan kecil pada pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah tanpa

⁶ Bagir manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, IND-HILL. CO, Jakarta. 1992, hal 2

⁷ *Ibid*, hal 6

⁸ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum dan Konstitusi*, edisi revisi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2001, hlm 7-16

mengubah makna dari pasal tersebut. Dengan perubahan Pasal 18 (Baru) ini, status Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah Provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah Kabupaten dan Kota.⁹ Menurut substansinya baik secara konseptual maupun hukum pasal-pasal baru Otonomi Daerah yang dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan merdeka (*zelfstandigheind* bukan *onafhankelijkheind*).¹⁰

Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang secara potensi dan kekhasan daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yakni memperdayakan daerah dan meningkatkan kesejahteraan.¹¹

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah ialah “penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, Ctk I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005,

¹⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. Kedua, Pusat Study Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002, hlm. 26.

¹¹ *Ibid.*

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945". Adapun pengertian pemerintah pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara RI.¹²

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintah, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut :¹³

- a. Asas desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.
- b. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertical di wilayah tertentu.
- c. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.¹⁴

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan Daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri

¹² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 5.

¹³ *Ibid*, hlm 7.

¹⁴ Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Memengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Di Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi, Jakarta, Program PPS-UI, 1993, Dikutip Oleh Siswanto Sunarno, Op.Cit, hlm 13.

menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.¹⁵

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.¹⁶ Salah satu kewenangan DPRD adalah membuat rancangan Perda yang dibahas bersama Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, Pemerintah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah.¹⁷

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :¹⁸

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Khususnya terhadap perda dan peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. jika perda atau peraturan kepala daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi pemerintah dapat membatalkan perda tersebut, penegasan pembatalan perda atau peraturan kepala daerah dicantumkan dalam pasal 5A dan 25A UU No. 34 Tahun 2000 dan pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004.

¹⁵ Ni'matul Huda, Otonomi..., Op.Cit., hlm 85-86

¹⁶ *Ibid*, hlm 162.

¹⁷ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk I, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 110

¹⁸ *Ibid*, hlm 117-118

Pengawasan terhadap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga diatur dalam PP No. 20 Tahun 2001. Dalam PP ini juga ditegaskan, pengawasan atas kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹

Macam-macam pengawasan yang diatur dalam PP ini meliputi pengawasan represif, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif, dan pengawasan masyarakat.²⁰ Sedangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 hanya satu pengawasan saja yaitu pengawasan represif. Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Obyek pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Istilah peraturan kepala daerah tidak dikenal dalam UU No. 22/1999, karena dalam pasal 22 UU tersebut hanya dikenal adanya keputusan kepala daerah (bisa bersifat *regeling* atau *beschikking*).

Adapun arti penting pemerintahan dalam sisi ke-Islaman terkait dengan suatu kebijaksanaan tentang pelimpahan wewenang, dimana yang pada dasarnya berarti penyerahan sebagian hak untuk menetapkan keputusan dan memerintahkan pelaksanaannya pada orang lain. Sehubungan dengan itu

¹⁹ *Ibid*, hlm 125.

²⁰ *Ibid*.

wewenang yang dilimpahkan Allah SWT kepada manusia sebagai khalifah di muka bumi bukanlah seluruh Kemahakuasaannya, tetapi sekedar menjalankan kekuasaan yang tidak bertentangan dengan petunjuk dan tuntunan-Nya. Setiap manusia memikul tanggung jawab untuk melaksanakan wewenang yang diterimanya itu secara baik dan benar, yang hanya dapat diwujudkan jika memiliki kemampuan mengikuti petunjuk dan tuntunan Allah SWT.²¹

E. Metode penelitian

Penelitian adalah kegiatan ilmiah guna menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan secara metodologis dan sistematis. Metodologis berarti dengan menggunakan metode-metode yang bersifat ilmiah. Sedangkan sistematis berarti sesuai dengan pedoman penelitian yang berlaku untuk suatu karya ilmiah.

Adapun metode atau teknis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Fokus Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis merupakan penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum doktrinal. Dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in the book*) atau mengkonsepsikan hukum sebagai kaidah atau norma. Dimana yang menjadi fokus penulis adalah Perda Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan.

²¹ Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut Islam*, Ctk. Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 34-35

2. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.²²

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat.

Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari:

- i. Undang-Undang Dasar 1945
- ii. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- iii. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- iv. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah
- v. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
- vi. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
- vii. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah
- viii. PP No. 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

²² Amiruddin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ctk Kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 118-119.

- ix. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- x. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan
- xi. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah
- xii. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2008 Tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan
- xiii. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan, keterangan ataupun petunjuk terhadap bahan hukum primer.

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- i. Literatur
- ii. Makalah
- iii. Jurnal, dan
- iv. Karya ilmiah lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum

sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- i. Kamus Bahasa Indonesia
- ii. Kamus Bahasa Inggris-Indonesia
- iii. Kamus Hukum

3. Cara pengumpulan bahan hukum

Untuk memperoleh data maka dilakukan dengan metode studi kepustakaan dan studi dokumen.

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah cara pengumpulan bahan hukum dengan cara mengkaji literatur, jurnal hukum, dan karya ilmiah yang berhubungan dengan topik penelitian.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional, baik yang berupa Peraturan perundang-undangan, Keputusan Menteri Dalam Negeri, maupun peraturan dibawah Undang-undang

4. Pendekatan yang digunakan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in doctrine* yang meliputi nilai-nilai, norma-norma hukum positif.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan-bahan Hukum

Dalam penelitian ini setelah penulis mendapatkan bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder maka bahan yang diperoleh akan dituangkan secara deskriptif kemudian dianalisa secara kualitatif.

Adapun yang dimaksud dengan metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis.²³ yaitu penguraian data-data yang diperoleh dalam suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum tata negara (teori perundang-undangan) yang kemudian data diatur dan disusun secara sistematis agar menjadi satu kesatuan yang utuh sehingga dapat dipelajari secara mendalam.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Ctk ketiga, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 254.

BAB II

TINJAUAN UMUM OTONOMI DAERAH

A. KONSEPSI OTONOMI DAERAH

Istilah otonomi atau *autonomic* berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti Undang-undang, dengan kata lain otonomi adalah perundangan sendiri atau pemerintahan sendiri (*zeshwetgewing*). Tetapi menurut perkembangan di Indonesia, otonomi selalu mengandung arti “perundangan” (*regeling*) serta mengandung pula arti “pemerintahan” (*bestuur*).²⁴

Di dalam konsep Otonomi Daerah tersebut terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip kemandirian daerah dalam pelaksanaannya. Tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun demikian, walaupun otonomi itu sebagai bentuk pelimpahan yang luas atas kewenangan daerah, namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat. Artinya pemerintah pusat masih memiliki wewenang untuk menjaga kestabilan roda pemerintah negara.

Moh Mahfud MD, memberikan kesimpulan tentang hakekat otonomi yaitu: “Otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya²⁵”.

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa : “Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan

²⁴ RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 19 79, Hlm. 15.

²⁵ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 93.

(*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus dipertanggungjawabkan”.²⁶

Dari pemahaman Otonomi tersebut, maka pada hakekatnya Otonomi Daerah adalah :

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonomi. Hal tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Daerah. Kemandirian dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah. Didalamnya terdapat hak penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban Daerah sendiri.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, Pemerintah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonominya tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurusnya rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonomi adalah daerah yang tidak memiliki hubungan hierarkis dengan daerah lainnya baik secara vertikal maupun horisontal. Karena daerah otonom memiliki *actual independence*.²⁷

Sedangkan Otonomi Daerah seperti yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara pada pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa daerah otonom, selanjutnya disebut daerah yang berarti, kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan

²⁶ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi*, Bina Cipta, Bandung, 1998, hlm. 23.

²⁷ Syauckani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Kota Kalimantan Timur, 2001, hlm. 148.

masyarakat setempat sesuai dengan prakarsa sendiri yang berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan diberikannya otonomi daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Jadi tujuan pemberian otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran keberhasilan Otonomi Daerah adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik adil dalam memperoleh penghasilan/pendapatan serta terlindung dari rasa takut dari segala gangguan dan lingkungan hidup yang lebih aman. Salah satu aspek penting Otonomi Daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dan memberikan pelayanan kepada publik.

Dengan adanya otonomi daerah, masyarakat yang tinggal di daerah akan lebih diuntungkan. Dikarenakan Pemerintah Daerah memiliki wewenang lebih luas untuk mengurus dan menggali potensi sumber daya di daerah setempat untuk digunakan secara bertanggung jawab. Sedangkan secara politis berarti masyarakat daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk memilih secara langsung siapa yang pantas untuk menjadi pemimpin di daerahnya.

Mengenai kewenangan yang menjadi urusan daerah otonom telah dijelaskan dalam pasal 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu :

1. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-

Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud ada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri;
 - b. Pertahanan;
 - c. Keamanan;
 - d. Yustisi;
 - e. Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. Agama.
4. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.
5. Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
 - a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;

- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan²⁸.

Dari berbagai pengertian di atas otonomi daerah pada dasarnya mempunyai suatu tujuan utama yaitu mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan²⁹. Selain dari pada itu tujuan dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon dan menyelesaikan berbagai masalah yang lebih rumit yang menyangkut persoalan negara. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas daerah akan terpacu, sehingga *kapabilitas* daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintah pusat kepada daerah, hal ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah.

Menurut Litvack dan Seddon mengatakan bahwa setidaknya ada lima kondisi yang penting untuk keberhasilan pelaksanaan desentralisasi yaitu :

1. Kerangka kerja desentralisasi harus memperhatikan kaitan antara

²⁸ Lihat Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004.

²⁹ Syahda Guruh, *Menimbang Otonomi vs Federal*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 22.

- pembiayaan lokal dan kewenangan fiskal dengan fungsi dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh Pemerintahan Daerah;
2. Masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai kemungkinan biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan yang diambil oleh Pemerintahan Daerah menjadi bermakna;
 3. Masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pendapatnya yang dapat meningkatkan politikus, sebagai upaya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi;
 4. Harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik dan informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat memonitor efektifitas kinerja Pemerintahan Daerah, yang mendorong politikus dan aparatur Daerah menjadi responsif;
 5. Instrumen desentralisasi seperti kerangka kerja institusional yang sah, struktur tanggung jawab pemberian pelayanan dan sistem fiskal antara pemerintah harus didesain untuk mendorong sasaran-sasaran politikus.³⁰

Pada masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang masalah itu, antara lain berkenaan dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, kerusakan lingkungan, perizinan investasi, penetapan prioritas pembangunan, serta pemilihan kepala daerah. Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Dengan sistem otonomi ini daerah ditantang untuk lebih kreatif dalam mencari atau menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi. Pemerintah pusat disini tidak lagi banyak ikut campur apalagi mendominasi daerah. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan pengawasan, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang

³⁰ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Cetakan Kedua, Bandung Juli 2002, hlm. 19.

efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi yang utama yaitu politik, ekonomi serta sosial budaya³¹. Dalam bukunya Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Syauckani juga menjelaskan visi tersebut yaitu, di bidang politik, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, maka dapat dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya pemerintahan daerah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik. Demokratisasi pemerintahan juga berarti transparansi kebijakan. Artinya untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkosnya yang harus dipikul, siapa yang diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang bertanggungjawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi Daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif³².

Bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dipihak lain

³¹ Syauckani dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003, hlm. 173.

³² Ibid, hlm. 174.

terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerah. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerah³³.

Bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya³⁴.

B. ASAS – ASAS PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik tentulah diharuskan memiliki asas-asas yang baku, guna menjadi acuan, Asas-asas untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, pada dasarnya ada 4 (empat), yaitu:

1. Sentralisasi yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat. Lebih jauh lagi, menurut J. In het Veld, kelebihan sentralisasi adalah :
 - a. Menjadi landasan kesatuan kebijakan lembaga atau masyarakat.
 - b. Dapat mencegah nafsu memisahkan diri dari negara dan dapat meningkatkan rasa persatuan.
 - c. Meningkatkan rasa persamaan dalam perundang-undangan, pemerintahan dan pengadilan sepanjang meliputi kepentingan seluruh wilayah dan bersifat serupa.
 - d. Terdapat hasrat lebih mengutamakan umum daripada kepentingan daerah, golongan atau perorangan, masalah keperluan umum menjadi beban merata dari seluruh pihak.
 - e. Tenaga yang lemah dapat dihimpun menjadi suatu kekuatan yang besar.
 - f. Meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan

³³ Ibid.

³⁴ Ibid, hlm. 175.

pemerintahan meskipun hal tersebut belum merupakan suatu kepastian.³⁵

Menurut J.T. van den Berg, kebaikan sentralisasi meliputi :

- a. Meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat.
- b. Merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan.
- c. Mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum.
- d. Membawa kepada penggalangan kekuatan.
- e. Dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisien.³⁶

Penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem sentralisasi mempunyai

kelemahan, antara lain :

Kelemahan sistem sentralisasi :

- a. Mengakibatkan terbengkalainya urusan pemerintahan pusat.
- b. Menyuburkan tumbuhnya birokrasi (dalam arti negatif) dalam pemerintahan.
- c. Memberatkan tugas dan tanggungjawab pemerintah pusat.³⁷

2. Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah

³⁵ Muhammad Fauzan, *Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, Hlm.61

³⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, Hlm. 38

³⁷ Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta, Jakarta, 2005, Hlm. 59

dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah.

Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri, sehingga akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur kepentingan daerahnya.

Tujuan Penyelenggaraan Desentralisasi.

Pada dasarnya tujuan penyelenggaraan desentralisasi antara lain :

- a. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah.
- c. Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional.
- d. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah.
- e. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan.
- f. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan.
- g. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.
- h. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.³⁸

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, yaitu :

³⁸ Syaukani, dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003, Hlm. 7-8

1. Segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik.
3. Segi kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
4. Segi kepentingan pemerintah pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.
5. Segi percepatan pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.³⁹

Menurut The Liang Gie⁴⁰, desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah didasarkan pada:

- a. Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, desentralisasi adalah untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.

Kelebihan dan Kelemahan Desentralisasi

Menurut Josef Riwu Kaho yang dikutip oleh Krishna D. Darumurti dan

³⁹ Samodra Wibawa, *Good Governance dan Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, Hlm 49-50.

⁴⁰ Muhammad Fauzan, *Kajian tentang Hubungan Keuangan ...*, *op cit.*, Hlm.48.

Umbu Rauta ⁴¹:

- Kelebihan desentralisasi :
 1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
 2. Dalam menghadapi masalah yang mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari pemerintah pusat.
 3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
 4. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat.
 5. Dapat memberikan kepuasan bagi daerah karena sifatnya lebih langsung.
- Kelemahan desentralisasi :
 1. Karena besarnya organ-organ pemerintah, maka struktur pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi.
 2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
 3. Dapat mendorong timbulnya fanatisme daerah.
 4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama.
 5. Diperlukan biaya yang lebih banyak.

Menurut J. In het Veld konsep desentralisasi mengandung beberapa kebaikan, yaitu ⁴²:

1. Memberikan penilaian yang tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam.
2. Meringankan beban pemerintah, karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan setempat dan tidak mungkin dapat mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya.
3. Dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat oleh sebab tunggakan kerja.

⁴¹ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2000, Hlm.12-13.

⁴² Muhammad Fauzan, *Kajian tentang Hubungan Keuangan ...*, op cit., Hlm. 59.

4. Unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat yang lebih luas.
 5. Masyarakat setempat dapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga ia tidak akan merasa sebagai obyek saja.
 6. Meningkatkan turut sertanya masyarakat setempat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tingkah laku pemerintah.
3. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang pejabat tingkat pusat kepada pejabat di wilayah negara. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut wilayah administrasi. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi.⁴³

Pejabat pusat akan membuat kantor-kantor beserta kelengkapannya di wilayah administrasi yang merupakan cabang dari kantor pusat. Kantor-kantor cabang yang berada di wilayah administrasi inilah yang disebut dengan instansi vertikal. Disebut vertikal karena berada di bawah kontrol langsung kantor pusat. Jadi, instansi vertikal adalah lembaga pemerintah yang merupakan cabang dari

⁴³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Hlm.25.

kementrian pusat yang berada di wilayah administrasi sebagai kepanjangan tangan dari departemen pusat.

Kelebihan dekonsentrasi adalah sebagai berikut :

- a. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat.
 - b. Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka dapat diharapkan melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
 - c. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara pemerintah dengan yang diperintah atau rakyat .
 - d. Kehadiran perangkat dekonsentrasi di daerah dapat mengamankan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat atau kebijakan nasional di bidang politik, ekonomi, dan administrasi
 - e. Dapat menjadi alat yang efektif untuk menjamin persatuan dan kesatuan nasional.
4. Tugas Pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Tugas pembantuan dalam bahasa Belanda disebut medebewind. Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/ pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah :

- a. Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.
- b. Bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁴⁴

Ada beberapa latar belakang perlunya diberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa, yaitu :

- a. Adanya peraturan perundang-undangan yang membuka peluang dilakukannya pemberian tugas pembantuan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari pemerintah daerah kepada desa (Pasal 18A UUD 1945 sampai pada UU pelaksananya : UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004).
- b. Adanya *political will* atau kemauan politik untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada seluruh lapisan masyarakat dengan prinsip lebih murah, lebih cepat, lebih mudah dan lebih akurat.
- c. Adanya keinginan politik untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara lebih ekonomis, lebih efisien dan efektif, lebih transparan dan akuntabel.
- d. Kemajuan negara secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kemajuan daerah dan desa yang ada di dalam wilayahnya.

⁴⁴ Sadu Wasistiono, dkk, *Memahami Asas Tugas Pembantuan Pandangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif*, Fokus media, Bandung, 2006, Hlm.2.

- e. Citra masyarakat akan lebih mudah diukur oleh masyarakat melalui maju atau mundurnya suatu desa atau daerah. Citra inilah yang akan memperkuat atau memperlemah dukungan masyarakat terhadap pemerintah yang sedang berkuasa.

Menurut Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip Muhammad Fauzan⁴⁵, dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain :

- a. Keterbatasan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah.
- b. Sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
- c. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

C. PENGAWASAN OTONOMI DAERAH

Konsep pembagian kekuasaan dan atau pemisahan kekuasaan (atau ada pula yang menggunakan istilah pemencaran kekuasaan) dalam negara tidak lepas dari kaitannya dengan teori Montesquieu yang populer dengan sebutan ajaran “Trias Politica”, sebagaimana telah diketahui, inti ajaran Trias Politica adalah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan⁴⁶.

Menurut konsep Trias Politica tersebut, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain dalam tiga macam kekuasaan, yaitu:

⁴⁵ Muhammad Fauzan, *Kajian tentang Hubungan Keuangan ...*, op cit, Hlm.73

⁴⁶ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000. hlm 7

1. Kekuasaan legislatif ;
2. Kekuasaan eksekutif ; dan,
3. Kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan untuk membentuk undang-undang, biasanya kekuasaan ini berada pada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan undang-undang atau disebut juga kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Kekuasaan ini ada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara atau sebagai pemimpin dalam suatu negara, dalam konsep negara parlementer kekuasaan ini ada pada Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan untuk melaksanakan peradilan, kekuasaan ini dilakukan oleh badan-badan peradilan dengan susunan yang bertingkat-tingkat sesuai dengan kewenangan masing-masing tingkat dan berpuncak pada *Supreme Court* atau Mahkamah Agung.

Di Indonesia, kekuasaan legislatif berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah, Kekuasaan Eksekutif berada di tangan Presiden sedangkan kekuasaan Yudikatif berada di tangan Mahkamah Agung, setelah amandemen UUD 1945 dikenal pula Mahkamah Konstitusi.

Lembaga-lembaga kekuasaan sebagai mana tersebut di atas, dalam prakteknya tidak berdiri sendiri atau terpisah secara tegas tetapi memiliki keterkaitan antara satu dengan lainnya. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa Indonesia tidak secara tegas melakukan pemisahan kekuasaan, menggunakan

istilah Prof Jennings, pemisahan kekuasaan secara tegas disebut pemisahan kekuasaan dalam arti materiil⁴⁷.

Adalah sangat sulit dalam praktek penyelenggaraan negara untuk mengimplementasikan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, yang paling memungkinkan dalam praktek penyelenggaraan negara adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal atau lazim digunakan istilah pembagian kekuasaan.

Sebagai mana yang telah dijelaskan dalam Pendahuluan, pembagian kekuasaan yang melahirkan lembaga-lembaga negara yang berfungsi saling mengontrol antar lembaga (*chek and balances*) adalah merupakan pembagian kekuasaan atau pendistribusian secara horisontal-fungsional-politis yang melahirkan adanya lembaga-lembaga terpisah dalam mengelola kekuasaan negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif, atau dalam bahasa lain disebut dengan pemencaran kekuasaan secara horizontal (kesamping).

Di samping pemencaran kekuasaan secara horizontal, dikenal pula adanya pemencaran kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang otonom yang memikul hak desentralisasi⁴⁸, atau pembagian secara vertikal-geografis-politis yang melahirkan adanya daerah-daerah otonom dan pemerintah daerah (*self-local government*).

Pembagian kekuasaan secara vertikal juga untuk mengakomodir prinsip pemerintah modern yang mengharuskan penyelenggaraan kekuasaan secara lebih ringkas, *fleksibel*, cepat, lebih dekat dengan masyarakat, *transparan*, dan *accountable*. Untuk itu, prinsip pembagian pemerintahan di tingkat lebih rendah harus dilakukan.

⁴⁷ Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985. hlm 3

⁴⁸ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hlm. 74

Pemencaran kekuasaan atau pembagian kekuasaan secara vertikal yang kemudian melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga berkaitan dengan bangunan bentuk suatu negara, yaitu negara federal dan negara kesatuan, masing-masing bangunan ini memiliki satuan pemerintahan yang lebih di bawah pemerintahan pusat⁴⁹.

Di negara federal atau negara serikat, satuan pemerintahan yang lebih rendah diwujudkan dalam bentuk negara-negara bagian. Sedangkan di negara kesatuan, dikenal adanya pemerintahan daerah yang berada di bawah pemerintahan pusat.

Menurut Kranenburg, kedua satuan pemerintahan yang lebih rendah di bawah pemerintah pusat baik yang terdapat dalam negara federal (serikat) maupun dalam negara kesatuan, masing-masing mempunyai ciri-ciri yang berbeda antara yang satu dengan yang lain berdasarkan hukum positif, yaitu⁵⁰:

a) Negara bagian yang terdapat dalam Negara Serikat memiliki “*Pouvoir Constituent*”, yakni wewenang untuk membentuk undang-undang sendiri serta mempunyai wewenang untuk membentuk organisasi sendiri dalam rangka batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat.

b) Dalam negara federal (serikat), wewenang membentuk undang-undang Pusat untuk hal-hal tertentu telah diperinci satu persatu dalam konstitusi federal.

Dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat

⁴⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan Dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya, 2003. Hlm 90

⁵⁰ Kranenburg, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986.hlm 143

ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan pembentukan undang-undang yang lebih rendah (sering disebut dengan peraturan daerah atau perda) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Dari dua bentuk negara tersebut, akan diuraikan secara lebih mendalam tentang pembagian kekuasaan secara vertikal dalam negara kesatuan. Dalam konsepsi negara kesatuan, berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah dalam praktek penyelenggaraan negara terdapat hubungan yang terpusat, dimana pemerintah daerah tidak diberi kewenangan untuk mengatur sendiri daerahnya, segala inisiatif dan kebijakan berasal dari pusat hal ini lazim disebut dengan asas sentralisasi.

Kebalikan dari asas sentralisasi adalah desentralisasi, dimana dalam penyelenggaraan negara atau kekuasaan daerah memiliki kewenangan untuk mengurus sendiri, memiliki inisiatif dan berhak untuk mengeluarkan kebijakan di tingkat daerah untuk kepentingan daerahnya. Selain dari asas sentralisasi dan desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi dan Medebewind.

Asas dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada perangkat-perangkat penyelenggara negara di daerah. Dekonsentrasi merupakan manifestasi dari penyelenggaraan negara yang mempergunakan asas sentralisasi yang dipersempit atau diperhalus, dekonsentrasi menimbulkan wilayah-wilayah administratif, yakni wilayah kerja kepala daerah selaku wakil pemerintah pusat karena merupakan perwujudan penyelenggaraan tata laksana pemerintahan umum pusat yang ada di daerah⁵¹.

⁵¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara*,.....op.cit 142

Pelaksanaan Dekonsentrasi, tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu wilayah atau organ pemerintahan untuk menentukan sendiri kebijaksanaan-kebijaksanaan, atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi. Kewenangan-kewenangan pendanaan, sarana, dan pra sarana semuanya ditentukan oleh pemerintah pusat atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya⁵².

Kerangka penyesuaian dan penyempurnaan pengaturan pemerintahan daerah bermuara pada lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 terdapat penegasan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2004 menjelaskan tentang penyelenggara pemerintahan daerah, secara lengkap dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 3

- (1) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah:
 - a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
 - b. pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.
- (2) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Dalam hal pembagian urusan pemerintahan, dalam UU No. 32 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam ayat

⁵² *ibid.* hlm 143

(2) dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat adalah meliputi:

4. politik luar negeri;
5. pertahanan;
6. keamanan;
7. yustisi;
8. moneter dan fiskal nasional; dan
9. agama.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintah Pusat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

BAB III
TINJAUAN UMUM TENTANG
TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Sistem Perundang – Undangan di Indonesia

Setiap perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia, disusun berdasarkan landasan umum penyusunan perundang-undangan yaitu: ⁵³

1. Landasan Filosofis (*filosofische grondslaag*).

Landasan filosofis merupakan filsafat atau pandangan hidup sesuatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Dimana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa. Hukum yang baik harus berdasarkan kepada semua itu. Hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan moral bangsa akan sia-sia diterapkannya, tidak akan ditaati atau dipatuhi. Semua nilai yang ada di Indonesia terakumulasi dalam Pancasila, karena Pancasila adalah pandangan hidup, cita-cita bangsa, falsafah atau jalan kehidupan (*way of life*), dan berbagai sebutan lainnya.

2. Landasan Sosiologis (*Sociologische grondslag*)

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-

⁵³ T. Saiful Bahri, S.H.,M.Si “*Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*” dikutip dari www.legalitas.org. di akses tanggal 21 September 2011.

undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (*living law*) dalam masyarakat. Dengan demikian perlu dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundang-undangan yang berorientasi masa depan.

3. Landasan Yuridis (*Juridische grondslag*)

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan. Sebagai landasan yuridis formal tersebut misalnya, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang. Demikian

pula ketentuan Pasal 5 ayat (2) memberikan dasar hukum kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang.

Di dalam landasan yuridis formal selain menetapkan lembaga/badan yang berwenang membentuk, juga secara garis besar ditetapkan proses dan prosedur penetapannya. Misalnya, suatu Undang-undang sebelum disahkan (istilah UUD 1945) menjadi Undang-undang harus mendapat persetujuan bersama terlebih dahulu dari Presiden. Selain itu, walaupun RUU telah disetujui oleh Presiden tetapi dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak persetujuan tidak disahkan oleh Presiden, maka RUU tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan (Pasal 20 ayat (5) UUD 1945).⁵⁴

Demikian juga dalam Peraturan Daerah, ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD⁵⁵. Apabila suatu Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah tanpa disetujui terlebih dahulu oleh DPRD maka Peraturan Daerah tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Jadi, jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat serta lembaga/badan yang mempunyai wewenang membentuk peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan formal agar prinsip Negara berdasar atas hukum akan menjadi lebih kuat dan tidak bisa digoyahkan.

Oleh karena itu dasar yuridis sangat penting dalam pemuatan peraturan perundang-undangan yang ditandai dengan:⁵⁶

⁵⁴ T. Saiful Bahri, S.H.,M.Si “*Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*” dikutip dari www.legalitas.org. di akses tanggal 21 September 2011.

⁵⁵ Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁵⁶ T. Saiful Bahri, S.H.,M.Si “*Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*” dikutip dari www.legalitas.org. di akses tanggal 21 September 2011

- a. Adanya kewenangan untuk pembuat peraturan perundang-undangan, karena setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/badan atau pejabat yang berwenang.
- b. Adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundangundangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. Mengikuti tata cara atau prosedur tertentu, apabila tidak diikuti maka peraturan perundang-undangan tersebut dimungkinkan batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Tidak bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Selain ketiga landasan (filosofis, sosiologis dan yuridis) masih terdapat landasan teknik perancangan dan landasan politis.⁵⁷

i. Landasan teknik perancangan

Unsur teknik perancangan merupakan unsur yang tidak boleh diabaikan dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan perundangundangan yang kurang baik dapat juga terjadi karena tidak jelas perumusannya sehingga tidak jelas arti, maksud dan tujuannya (*ambiguous*) atau rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (*interpretatif*) atau terjadi inkonsistensi dalam menggunakan peristilahan atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelitbelit sehingga sukar dimengerti dan lain sebagainya.

ii. Landasan politis

Landasan politis ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Misalnya garis politik di bidang otonomi yang tercantum dalam TAP MPR-RI No IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi

⁵⁷T. Saiful Bahri, S.H.,M.Si “*Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*” dikutip dari www.legalitas.org. di akses tanggal 21 September 2011.

Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, menjadi landasan politis dalam pembuatan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tegasnya, garis politik dalam TAP MPR-RI itu, memberi pengarahan dalam pembuatan undang-undang itu. Dengan demikian dapat dipahami bahwa hal itu termasuk dalam landasan yuridis karena indikasi mengenai otonomi yang tertuang dalam Ketetapan MPR yang nota bene merupakan landasan yuridis.

Ada beberapa asas-asas perundang-undangan yang perlu diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu⁵⁸ :

- a) *Lex specialis derogate lex generalis*, yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Maksud asas ini bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan Undang-undang yang memperlakukan peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan Undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat juga mencakup peristiwa khusus tersebut.
- b) *Lex posteriori derogate lex priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dahulu. Maksud asas ini adalah, bahwa Undang-undang yang lebih dahulu berlaku jika ada Undang-undang yang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna

⁵⁸ Hassan Suryono, *Kenegaraan Perundang-Undangan : Perspektif Sosiologis Normatif dalam Teori dan Praktek*, UNS Press, Cetakan Pertama, Surakarta, 2005, hlm.130

dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan Undang-undang lama tersebut.

- c) *Lex superiori derogat lex inferior*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tinggi didahulukan derajatnya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Maksudnya Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi memiliki kedudukan yang lebih tinggi pula. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan Undang Undang Dasar 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber semua peraturan perundang-undangan lainnya.
- d) *Lex dura secta mente scripta*, yaitu peraturan perundang-undangan itu keras, tetapi sudah ditentukan demikian
- e) *Lex nimum cogit ad impossibilia*, yaitu Undang-undang tidak memaksa seorangpun untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dilakukan.
- f) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Berbeda dengan UUDS 1950 yang secara tegas memuat asas ini, dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasalpun yang memuat asas ini.
- g) Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pelestarian ataupun pembaharuan. Dan agar supaya Undang-undang tersebut tidak hanya sekedar huruf mati, maka perlu diperhatikan syarat-syarat tertentu antara lain; keterbukaan dalam proses

pembuatanya dan pemberian kesempatan pada warga masyarakat untuk berpartisipasi.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk rcgelgeving*), yaitu asas formal dan asas material. Asas-asas formal meliputi⁵⁹:

- 1) Asas tujuan jelas (*het beginsel van duidelijke doelstellin*)
- 2) Asas lembaga yang tepat (*het beginsel van het juiste orgaan*)
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheid beginsel*)
- 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoorbaarheid*)
- 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*)

Asas-asas material meliputi:

- (1) Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
- (2) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*het beginsel van den kenbaarheid*)
- (3) Asas persamaan (*het rechts gelijkheids beginsel*)
- (4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids begin sel*)
- (5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuelerechtsbedeling*)

Untuk mengetahui suatu peraturan itu mengandung norma atau bukan dapat dilihat variable masing-masing dalam perannya yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (dan benar) sesuai

⁵⁹ <http://rechtboy.wordpress.com/2008/03/25/pembentukan-peraturan-desa/>, akses 21 September 2011.

dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi ⁶⁰:

1. Kejelasan tujuan

Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada 4 Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat

Yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan

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

4. Dasar dilaksanakan

⁶⁰ Hassan Suryono, *Kenegaraanop. cit.*, hlm.167-168

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

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

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

6. Kejelasan rumusan

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

7. Keterbukaan

Yang dimaksud asas keterbukaan adalah bahwa alam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang sangat terkait dengan ketiga variabel di atas adalah asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, “dapat dilaksanakan” dan

“kejelasan rumusan”. Jika ketiga asas ini dipenuhi dengan memperhatikan ketiga indikator tersebut, setidaknya peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan akan mudah dilaksanakan dan ditegakkan.⁶¹

Materi muatan Peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan dimana materi yang dimuat harus sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu peraturan perundang-undangan, ada berbagai tingkatan yaitu semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat pula keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat pula kekonkritannya. Kesimpulan sementara adalah apabila peraturan yang paling rendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung ini di karenakan masih perlu adanya peraturan pelaksanaan atau petunjuk dari pelaksanaan tersebut. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, dapat dilaksanakan secara bertahap, dengan catatan bahwa materi muatan undang-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri.

B. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Dan Perundang-Undangan Di Indonesia

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa:⁶²

⁶¹ Suhariyono. AR, “*Bahasa, Norma, dan Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan*” dikutip dari www.legalitas.org. di akses tanggal 21 September 2011

⁶² Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- 1) *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :*
 - a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
 - b. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
 - c. *Peraturan Pemerintah;*
 - d. *Peraturan Presiden;*
 - e. *Peraturan Daerah.*
- 2) *Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :*
 - a. *Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;*
 - b. *Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;*
 - c. *Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.*
- 3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.*
- 4) *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- 5) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Selanjutnya, dalam pasal-pasal berikutnya, ditentukan mengenai materi muatan pada masing-masing jenis peraturan.

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:⁶³

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Hak dan kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
4. Wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan
5. Keuangan negara.

Agar dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan, secara berencana, maka Pembentukan Peraturan Perundang-

⁶³ Pasal 8 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Nasional. Dalam Program Legislasi Nasional tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Program Legislasi Nasional memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Program Legislasi Nasional hanya memuat program penyusunan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat. Dalam penyusunan program tersebut perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penyusunan Program Legislasi Nasional disusun secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Untuk perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Di samping memperhatikan hal di atas, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.⁶⁴

Secara teotitik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *stufenbau des recht* atau *the hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hokum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *stufenbeau des recht* harus dihubungkan dengan ajaran kelsen yang lain yaitu *reine rechtslehre* atau *the pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan

⁶⁴ Penjelasan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

bahwa hukum itu tidak lain “*command of sovereign*” - kehendak yang kuasa.⁶⁵

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip, yaitu⁶⁶ :

1. Peraturan yang lebih tinggi kedudukannya dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak di dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu⁶⁷ :

1. Bahwa penyusunan atau pembentukan terhadap suatu bentuk peraturan perundang-undangan adalah merupakan persoalan ilmu. Oleh sebab itu maka pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengetahui secara teliti hubungan-hubungan yang akan diatur serta sistematika muatan.

⁶⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2004, hlm.201-202

⁶⁶ *Ibid*, hlm.133

⁶⁷ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang undangan*, Alumni, Cetakan Pertama, Bandung, 1983, hlm.166

2. Bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu umumnya dibuat untuk waktu yang tidak pendek serta akan diberlakukan terhadap *public* atau masyarakat atau lingkungan tertentu yang kondisinya heterogen. Oleh sebab itu disamping peraturan perundang-undangan harus mempunyai kepastian hukum tetapi juga harus bersifat feksibel.

Kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi kekuatan yuridis, sosiologis dan filosofis sebagai syarat untuk berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku⁶⁸ :

1. Kekuatan berlaku yuridis (*juridische geltung*)
Peraturan perundang-undangan memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formil terbentuknya peraturan perundang-undangan itu sudah terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa kaidah hokum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische geltung*)
Di sini artinya adalah efektifitas atau hasil guna kaidah hokum di dalam kehidupan bersama. Maksudnya, berlakunya atau diterimanya kaidah hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan itu terbentuk menurut persayratan formil atau tidak. Jadi disini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.
3. Kekuatan berlaku filosofis (*filosofische geltung*)
Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaidah hukum sebagai nilai positif yang tertinggi

Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan beberapa pengertian sumber hukum positif di Indonesia, yaitu, Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁶⁹ Peraturan Pemerintah

⁶⁸ Bastian Tafal, *Pokok-Pokok Tata Hukum di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm.139-139

⁶⁹ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 1 angka 3

Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.⁷⁰

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.⁷¹ Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden.⁷² Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.⁷³ Peraturan Desa/peraturan yang setingkat adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.⁷⁴

Di Indonesia, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara⁷⁵, yang menempatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.⁷⁶

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas⁷⁷ :

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhinneka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

⁷⁰ *Ibid*, angka 4

⁷¹ *Ibid*, angka 5

⁷² *Ibid*, angka 6

⁷³ *Ibid*, angka 7

⁷⁴ *Ibid*, angka 8

⁷⁵ *Ibid*, Pasal 2

⁷⁶ *Ibid*, Pasal 3

⁷⁷ *Ibid*, Pasal 6 ayat (1)

Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.⁷⁸

C. Pengawasan Peraturan Daerah

Pada tahun 2004 dibuat UU baru tentang pemerintahan daerah yakni UU No.32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No.22 Tahun 1999. Yang mengatur kewenangan Menteri Dalam Negeri untuk mengevaluasi Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD. Menurut ketentuan Pasal 185, Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dalam rancangan Peraturan Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud.⁷⁹

Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang penjabaran APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur. Apabila hasil evaluasi menyatakan Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama

⁷⁸ Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 3, ayat (2)

⁷⁹ *Ibid*, hlm 119.

DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.⁸⁰

Apabila hasil evaluasi tidak ditindak lanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur tersebut dan sekaligus menyatakan berlakunya Perda APBD tahun sebelumnya.⁸¹

Demikian pula dengan Raperda Kabupaten/Kota, Pasal 186 UU Nomor 32 tahun 2004 menyatakan, Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda Kabupaten/Kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD.⁸²

Dalam rangka pengawasan terhadap Raperda dan Peraturan Kepala Daerah tentang APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, Penjelasan Umum angka 9 UU No. 32 Tahun 2004 menegaskan, dalam hal pengawasan terhadap rancangan Perda dan Perda, Pemerintahan melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut:⁸³

⁸⁰ *Ibid*, hlm 119-120.

⁸¹ *Ibid*, hlm 120.

⁸² *Ibid*, hlm 120.

⁸³ *Ibid*, hlm 122.

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/ kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah diluar yang termasuk angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/ kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dasar hukum kewenangan mendagri untuk membatalkan peraturan daerah adalah PP No. 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 10 ayat (1) PP tersebut dinyatakan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah atas nama Presiden menerbitkan Keputusan Pembatalan terhadap Peraturan Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/ Kabupaten/Kota, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang undangan lainnya. Pembatalan tersebut dilakukan atas nama Presiden dan sebagaimana diketahui

bahwa Presiden sebagai top administrator dapat menyerahkan sebagian tugasnya kepada menteri sehingga pada dasarnya yang membatalkan adalah Presiden bukan Mendagri.

Dalam Pasal 39 PP No. 79 Tahun 2005 diatur mengenai kewenangan Menteri dan Gubernur untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, sebagai berikut:⁸⁴

- a. Rancangan Perda tentang APBD, Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD.
- b. Menteri melakukan evaluasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- c. Gubernur melakukan evaluasi rancangan Peraturan Kabupaten/ Kota dan rancangan peraturan Bupati/ Walikota tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- d. Evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Dalam Pasal 40 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur tentang kewenangan Menteri dan gubernur untuk membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, sebagai berikut:⁸⁵

⁸⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan...*, *OP.Cit*, hlm 131-132.

⁸⁵ *Ibid*, hlm 132.

- i. Gubernur dan Bupati /Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima.
- ii. Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/ atau peraturan kepala daerah, Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Menteri.
- iii. Apabila Bupati/ Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/ atau peraturan kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Gubernur.

Menurut Kepmendagri No. 41 Tahun 2001 Pasal 2, ditegaskan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan refresif terhadap Kebijakan Daerah⁸⁶ tentang:⁸⁷

- a) Peraturan Daerah Propinsi;
- b) Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur;
- c) Keputusan DPRD tentang Tata Tertib DPRD Propinsi;
 - 1) Keputusan DPRD tentang Kedudukan Keuangan Anggota DPRD;
 - 2) Keputusan Pimpinan DPRD Propinsi;
 - 3) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah;
 - 4) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang Pengelolaan Kawasan;
 - 5) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang Penghapusan/ Perubahan asset Daerah;
 - 6) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah;
 - 7) Keputusan Bupati/ Walikota tentang Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah;

⁸⁶ Yang dimaksud dengan Kebijakan Daerah adalah aturan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah, Keputusan Kepala daerah, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD. Lihat dalam Ketentuan Umum Pasal 1 butir 7 Kepmendagri No. 41 Tahun 2001.

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Pengawasan...., OP.Cit*, hlm 137.

- 8) Keputusan Bupati/ Walikota tentang Penghapusan/ Perubahan Asset Daerah.

Namun Pada saat berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 tentang pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, maka Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah, sepanjang mengatur mengenai pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dinyatakan tidak berlaku.⁸⁸

Untuk melihat apakah suatu kebijakan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan batasan pengertian yang diberikan oleh Kepmendagri tersebut, tentu akan menimbulkan banyak persoalan jika peraturan yang lebih tinggi tersebut dalam bentuk PP, Perpres (Keppres), dan Kepmen.

Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah,⁸⁹ dimana pengawasan yang dilakukan Menteri Dalam Negeri diantaranya ialah :⁹⁰

- a. Klarifikasi peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dan peraturan gubernur, bupati/walikota; dan
- b. Evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD.

Selain itu ada pengawasan lain yang dilakukan Menteri Dalam Negeri terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dimana Pengawasan sebagaimana dimaksud meliputi:⁹¹

⁸⁸ Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 53 tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Pasal 28

⁸⁹ Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 53 tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Pasal 2 ayat (1).

⁹⁰ *Ibid*, Pasal 2 ayat (2).

- a. Klarifikasi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota; dan
- b. Evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan rencana tata ruang dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD.

Menurut peraturan menteri dalam negeri No. 53 Tahun 2007 tentang pengawasan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, di atur tata cara Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap Kebijakan Daerah. Dimana Gubernur menyampaikan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi. Setelah itu, Bupati/walikota menyampaikan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan untuk mendapatkan klarifikasi.⁹²

Untuk melakukan klarifikasi Menteri Dalam Negeri membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen Dalam Negeri sesuai kebutuhan. Tim klarifikasi yang dibentuk telah ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.⁹³ Tim klarifikasi tersebut mempunyai tugas untuk melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri dalam bentuk berita acara, yang kemudian dari hasil klarifikasi peraturan kepala daerah tersebut peraturan yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi untuk dijadikan bahan pembatalan

⁹¹ *Ibid*, Pasal 3 ayat (2).

⁹² *Ibid*, Pasal 4 ayat (1) dan (2).

⁹³ *Ibid*, Pasal 5 ayat (1) dan (2).

oleh Menteri Dalam Negeri. Pembatalan yang dilakukan nantinya ditetapkan dengan peraturan Menteri Dalam Negeri. Dari hasil klarifikasi peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan yang lebih tinggi akan dijadikan bahan usulan Menteri Dalam Negeri kepada Presiden untuk pembatalan.⁹⁴

Agar hasil yang didapat bisa lebih optimal dan relevan maka untuk melakukan klarifikasi tersebut gubernur akan membentuk tim klarifikasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah yang harus sesuai dengan kebutuhan. Dimana tim klarifikasi yang dibentuk harus ditetapkan dengan keputusan gubernur,⁹⁵ yang nantinya bertugas untuk melaporkan hasil klarifikasi peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota kepada gubernur dalam bentuk berita acara. Hasil dari klarifikasi peraturan kabupaten/kota yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah dan peraturan perundangan yang lebih tinggi dijadikan bahan usulan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pembatalan.⁹⁶

Pembatalan yang terjadi dapat berupa sebagian atau seluruh materi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Sebagian materi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut yang terdiri dari pasal dan/atau ayat.⁹⁷ Pembatalan yang akan dilakukan harus disertai dengan alasan yang benar. Dimana Alasan pembatalan tersebut dilakukan dengan menunjukkan pasal dan/atau ayat yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembatalan tersebut

⁹⁴ *Ibid* , Pasal 6 ayat (1), (2) ,(3) dan (4).

⁹⁵ *Ibid* , Pasal 7 ayat (1) dan (2).

⁹⁶ *Ibid* , Pasal 8 ayat (1) dan (2).

⁹⁷ *Ibid* , Pasal 9 ayat (1) dan (2).

ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.⁹⁸

Gubernur dapat menghentikan pelaksanaan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan. Begitu juga dengan Bupati/walikota dapat menghentikan pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya peraturan pembatalan.⁹⁹

Sedangkan dalam Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Gubernur menyampaikan rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD atau perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah paling lama 3 (tiga) hari setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD termasuk rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan evaluasi.¹⁰⁰

Untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD atau perubahan APBD, rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD atau penjabaran perubahan APBD tersebut Menteri Dalam Negeri harus membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas komponen lingkup Departemen Dalam Negeri itu sendiri yang sesuai dengan

⁹⁸ *Ibid*, Pasal 10 ayat (1) (2) dan (3).

⁹⁹ *Ibid*, Pasal 11 ayat (1) dan (2).

¹⁰⁰ *Ibid*, Pasal 12.

kebutuhan. Tim evaluasi tersebut nantinya akan ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.¹⁰¹

Tim evaluasi tersebut nantinya harus melaporkan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD atau perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD atau penjabaran perubahan APBD kepada Menteri Dalam Negeri. Evaluasi tersebut akan dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan Menteri Dalam Negeri.¹⁰² Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah akan berkoordinasi dengan Menteri yang membidangi urusan tata ruang yang kemudian hasil dari koordinasi tersebut selanjutnya akan dijadikan sebagai bahan keputusan Menteri Dalam Negeri juga.¹⁰³

Selanjutnya Menteri Dalam Negeri menyampaikan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada gubernur paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. Dalam hal ini, Gubernur akan menindaklanjuti hasil evaluasi oleh menteri dalam negeri tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila nantinya gubernur tidak menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/ atau peraturan gubernur, maka menteri akan

¹⁰¹ *Ibid*, Pasal 13 ayat(1) dan (2).

¹⁰² *Ibid*, Pasal 14 ayat (1) dan(2).

¹⁰³ *Ibid*, Pasal 15 ayat (1) dan(2).

membatalkan peraturan daerah dan peraturan gubernur tersebut dengan peraturan menteri.¹⁰⁴

Sedangkan Bupati/walikota dalam menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah mempunyai waktu 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.¹⁰⁵ Untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD tersebut, maka gubernur akan membentuk tim evaluasi yang keanggotaannya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah sesuai kebutuhan yang kemudian Tim evaluasi tersebut akan ditetapkan dengan dasar keputusan gubernur.¹⁰⁶

Tim evaluasi tersebut bertugas untuk melaporkan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD tersebut kepada gubernur, yang nantinya Hasil dari evaluasi tersebut akan dimuat dalam berita acara untuk dijadikan bahan keputusan gubernur.¹⁰⁷

Gubernur dalam melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah terlebih dahulu berkoordinasi

¹⁰⁴ *Ibid*, Pasal 16 ayat (1), (2), dan (3).

¹⁰⁵ *Ibid*, Pasal 17.

¹⁰⁶ *Ibid*, Pasal 18 ayat (1) dan (2).

¹⁰⁷ *Ibid*, Pasal 19 ayat (1) dan (2).

dengan Menteri Keuangan dan tata ruang daerah dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang melalui Menteri Dalam Negeri, yang kemudian Hasil koordinasi tersebut nantinya akan dijadikan untuk bahan keputusan oleh gubernur itu sendiri .¹⁰⁸

Gubernur akan menyampaikan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang APBD/perubahan APBD/pertanggungjawaban APBD, pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah, rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran APBD/penjabaran perubahan APBD kepada bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan yang dimaksud. Sedangkan Bupati/walikota bertugas untuk menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila nantinya bupati/walikota tidak menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah atau peraturan bupati/walikota, maka gubernur akan membatalkan peraturan daerah dan/atau peraturan bupati/walikota tersebut dengan peraturan gubernur.¹⁰⁹

Pembatalan peraturan daerah tentang pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah yang telah dijelaskan sebelumnya memiliki waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya pembatalan dan harus dihentikan pelaksanaannya. Sedangkan mengenai Pembatalan peraturan daerah tentang APBD/perubahan APBD sebagaimana yang sudah dijelaskan dinyatakan

¹⁰⁸ *Ibid* , Pasal 20 ayat (1) dan (2).

¹⁰⁹ *Ibid* , Pasal 21 ayat (1), (2), dan (3).

berlaku pagu APBD tahun anggaran sebelumnya/APBD tahun anggaran berjalan.¹¹⁰

Dilihat dari kondisi yang ada, berarti sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 2004 dimana seharusnya MA (Mahkamah Agung) berwenang melakukan uji materiil terhadap segala peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hak menguji merupakan pranatan yang berkaitan erat dengan konsep hukum dasar (fundamental law) dan hukum derajat tinggi (supreme law). Dari sudut pandang ini, dasar tujuan dari hak menguji adalah melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan-tindakan eksekutif. Dengan kata lain hak menguji itu hanya relevan jika dipenuhi dua syarat : *Pertama*, harus terdapat konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hokum dan mempunyai kedudukan sebagai hokum tertinggi. *Kedua*, konstitusi tertulis itu harus bersifat rigid, atau yang hanya dapat diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara mengubah undang-undang.¹¹¹

Pada dasarnya menurut Pasal 24A (UUD 1945), semua peraturan di bawah UU diujinya oleh MA (Mahkamah Agung), tetapi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan apabila Perda bertentangan dengan yang lebih tinggi, akan dibatalkan oleh Presiden. Dengan demikian, MA (Mahkamah Agung) berwenang menguji peraturan perundang-

¹¹⁰ *Ibid*, Pasal 22 ayat (1) dan (2).

¹¹¹ Ni'matul Huda, "*Hukum Tata Negara : Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*", Pusat studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, 130-131

undangan di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan seterusnya, tapi tidak termasuk Perda.

Namun demikian, dapat dilihat bahwa pengaturan mengenai kebolehan Pemerintah menguji Perda tidak berarti sebagai pengecualian dari wewenang MA (Mahkamah Agung) dalam menguji peraturan perundang-undangan. MA (Mahkamah Agung) tetap berwenang untuk menguji Perda, ini dikarenakan Pengujian Perda oleh Pemerintah justru dilakukan karena Pemda (Pemerintah Daerah) merupakan bagian dari pemerintahan (eksekutif). Dimana Pemda (Pemerintah Daerah) berada di bawah Pemerintah, dan Pemda ada didalam struktur Pemerintah. Jadi Pemerintah pun harus mempunyai kewenangan untuk membatalkan Perda yang telah dibuat oleh daerah. Namun, meskipun Pemerintah mempunyai kewenangan dalam menguji Perda, kewenangan tersebut harus dilakukan dalam konteks supremasi hukum. Jadi, supaya sentralistik tidak dominan.

Meskipun itu bisa dibatalkan oleh pemerintah Daerah Apabila kepala Daerah tidak dapat menerima peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah dengan alasan yang dapat dibenarkan dengan peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.¹¹² Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan peraturan tentang pembatalan peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.¹¹³

¹¹² Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 53 tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah Pasal 23.

¹¹³ *Ibid*, Pasal 24.

Menteri Dalam Negeri melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut hasil klarifikasi dan evaluasi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah serta pengawasan gubernur atas peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Untuk melakukan pemantauan tersebut maka dibentuklah tim pemantauan yang anggotanya terdiri atas komponen lingkup Departemen Dalam Negeri yang tentunya sesuai dengan kebutuhan yang ada. Tim pemantauan ini akan ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri.¹¹⁴

Dimana yang akan memantau adalah Gubernur, Gubernur tersebut akan melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut hasil klarifikasi dan evaluasi peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota. Untuk melakukan pemantauan tersebut, akan dibentuk tim pemantauan yang dengan keputusan Gubernur dan anggotanya terdiri atas satuan kerja perangkat daerah yang sesuai dengan kebutuhan,¹¹⁵ yang nantinya Gubernur harus melaporkan hasil pengawasan dan pemantauan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota kepada Menteri Dalam Negeri setiap 3 (tiga) bulan dan/atau sewaktu-waktu jika diperlukan.¹¹⁶

D. Sumber-sumber Keuangan Negara dalam Pemerintahan Islam

Untuk menjalankan roda pemerintahan, diperlukan dana untuk berbagai jenis pembiayaan. Tujuan dari anggaran pemerintah adalah menopang tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah. Tujuan pokok dari setiap pemerintahan Islam adalah memaksimalkan kesejahteraan seluruh warga negara dengan tidak mengabaikan prinsip-prinsip keadilan. Lebih jauh

¹¹⁴ *Ibid*, Pasal 25 ayat (1), (2), dan (3).

¹¹⁵ *Ibid*, Pasal 26 ayat (1), (2) dan (3).

¹¹⁶ *Ibid*, Pasal 27 ayat (1) dan (2).

lagi, dalam Islam yang dimaksud dengan kesejahteraan bukanlah semata-mata diperoleh dari kekayaan material, yang setiap tahun dapat diukur dengan statistik pendapatan nasional, tetapi termasuk juga kesejahteraan rohani di dunia dan akhirat. Tujuan negara dalam ajaran islam adalah bertugas untuk menegakkan keamanan dalam negeri dan mempertahankan keselamatan negara dari serangan luar, menegakkan dan melindungi da'wah, hukum dan sistem islam, menegakkan 'aqidah dan akhlak islam, menegakkan keadilan hukum, membela yang teraniaya dan menghukum yang menganiaya, menegakkan dan melaksanakan keadilan sosial, mengangkat pejabat-pejabat negara yang cakap dan jujur¹¹⁷.

Dalam sistem ekonomi konvensional, sumber penerimaan pemerintah terdiri dari tiga bagian. Pertama, dan merupakan sumber penerimaan primer, berasal dari pungutan pajak. Kedua, berasal dari penerimaan negara bukan pajak. Ketiga, adalah hibah atau bantuan dan pinjaman luar negeri¹¹⁸. Dalam pemerintahan islam penerimaan pemerintahan terdiri dari:

1. Zakat

Zakat adalah salah satu rukun islam yang lima, dimana diwajibkan bagi setiap muslim yang memiliki kekayaan sampai batas nishabnya untuk membayar zakat, hukum zakat sendiri di syariatkan pada tahun kedua hijriyah¹¹⁹. Inti dari sumber keuangan negara dalam ekonomi yang islami adalah zakat. Pendapatan zakat didistribusikan untuk *mustahik* zakat yang meliputi delapan golongan yaitu, faqir, miskin, amil,

¹¹⁷ Diktat bahan kuliah, H. A. Azhar Basyir M.A., keuangan negara dan hibah dalam islam, fakultas Hukum UII, 1984, Hal 1

¹¹⁸ Lilik Rahmawati, "Kebijakan Fiskal Dalam Islam" dikutip dari <http://ejournal.sunan-ampel.ac.id>. Di akses tanggal 28 Februari 2012.

¹¹⁹ H. A. Azhar Basyir M.A. Keuangan Negara dan Hibah Dalam Islam, op cit, hal 5.

muallaf, riqob (memerdekakan budak), ghorim (orang yang tak mampu membayar hutang), sabilillah, dan ibnu sabil sebagaimana tercantum dalam QS. Al-Taubah (9): 60. Zakat sebagai sumber penerimaan utama memiliki potensi yang besar mengingat hukumnya yang wajib. Adapun jenis-jenis zakat adalah:

- a. Zakat emas, perak dan uang
 - b. Zakat harta dagang
 - c. Zakat tanam-tanaman dan buah-buahan (hasil pertanian)
 - d. Zakat binatang ternak
 - e. Zakat hasil tambang dan harta karun¹²⁰
2. Wakaf

Wakaf dari pandangan hukum syara' berarti "menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya". Kepemilikan objek wakaf dikembalikan pada Allah swt. Oleh karena itu, barang yang diwakafkan tidak boleh dihabiskan, diberikan atau dijual kepada pihak lain.¹²¹

3. *Nawaib/Daraib*

Nawaib merupakan pajak umum yang dibebankan atas warga negara untuk menanggung kesejahteraan sosial atau kebutuhan dana untuk situasi darurat dasar hukumnya adalah QS. Ar-Ruum (30): 38. Pajak ini dibebankan pada kaum muslim kaya dalam rangka menutupi pengeluaran Negara selama masa darurat.

¹²⁰ Ibid,.. hal 8

¹²¹ Lilik Rahmawati, "Kebijakan Fiskal Dalam Islam" dikutip dari <http://ejournal.sunan-ampel.ac.id>. Di akses tanggal 28 Februari 2012.

4. *Jizyah*

Jizyah merupakan pajak yang dibayar oleh kalangan nonmuslim sebagai kompensasi atas fasilitas sosial-ekonomi, layanan kesejahteraan, serta jaminan keamanan yang mereka terima dari Negara Islam. *Jizyah* diambil dari orang-orang nonmuslim selama mereka tetap pada kepercayaannya. Namun apabila mereka telah memeluk agama Islam, maka kewajiban membayar *jizyah* tersebut gugur. *Jizyah* tidak wajib jika yang bersangkutan tidak mempunyai kemampuan membayarnya karena kefakiran atau kemiskinannya. Kewajiban membayar *jizyah* diatur dalam QS at-Taubah (9):29. Pada masa Rasulullah besarnya *jizyah* adalah 1 dinar per tahun untuk orang dewasa yang mampu membayarnya. Sedangkan ketentuan pada masa 'Umar adalah 48 Dirham untuk orang kaya yang berpenghasilan tinggi, 24 dirham untuk yang berpenghasilan menengah dan 12 dirham untuk orang miskin yang bekerja.

5. *Kharaj* (Pajak atas tanah) dan '*Ushur*

Kharaj adalah pajak atas tanah yang dimiliki kalangan nonmuslim di wilayah negara muslim. Tanah yang pemiliknya masuk Islam, maka tanah itu menjadi milik mereka dan dihitung sebagai tanah '*usyr* seperti tanah yang dikelola di kota Madinah dan Yaman. Penentuan besarnya *kharaj* ditentukan oleh karakteristik tanah, jenis tanaman, dan jenis irigasi. Perbedaan antara tanah *kharajiyyah* dan '*usyuriyah* adalah; kalau tanah *kharajiyyah* berarti tanah yang dimiliki hanya kegunaannya, sedangkan lahannya tetap menjadi milik negara. Sementara kalau yang

diberikan adalah tanah *usyuriyah*, maka yang dimiliki adalah tanah sekaligus kegunaannya.¹²²

6. *Khums*

Khums adalah dana yang diperoleh dari seperlima bagian rampasan perang. *Khums* juga merupakan suatu sistem pajak proporsional, karena ia adalah persentase tertentu dari rampasan perang yang diperoleh tentara Islam sebagai *ghanimah* setelah memenangkan peperangan.

7. '*Ushur* (pajak perdagangan/cukai)

Dalam hal ini '*ushur* adalah pajak yang dikenakan atas barang-barang dagangan yang masuk negara Islam, atau datang dari negara Islam sendiri. Pajak ini berbentuk bea impor yang dikenakan pada semua pedagang, dibayar sekali dalam setahun dan hanya berlaku bagi barang yang nilainya lebih dari 200 dirham.

8. *Kaffarah*

Kaffarah merupakan denda yang dulu dikenakan kepada suami istri yang melakukan hubungan di siang hari pada bulan puasa (Ramadhan). Denda tersebut dimasukkan dalam pendapatan negara.

9. Pinjaman

Sepanjang sejarah pemerintah Islam, negara pernah melakukan utang hanya dua kali, yaitu pada masa kepemimpinan Rasulullah saw dan kepemimpinan 'Umar ibn al-Khattab. Pinjaman-pinjaman yang pernah dilakukan meliputi pinjaman setelah penaklukan kota Makkah untuk

¹²² H. A. Azhar Basyir M.A. Keuangan Negara dan Hibah Dalam Islam, op cit, hal 11.

pembayaran diyat kaum muslimin kepada Judzaimah atau sebelum pertempuran Hawazin sebesar 30.000 dirham kepada ‘Abdullah ibn Rabi’ah, dan meminjam beberapa pakaian dan hewan-hewan tunggangan dari Sufyan ibn ‘Umayyah.

10. *Amwal Fadla*

Amwal fadla merupakan harta benda kaum muslimin yang meninggal tanpa ahli waris, atau berasal dari barang-barang seorang Muslim yang meninggalkan negerinya.

BAB IV
IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERDA KOTAMADYA
YOGYAKARTA NO 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN
JALAN

A. DESKRIPSI PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA
NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN
JALAN.

Otonomi daerah yang ditandai dengan komitmen pemerintah pusat untuk meningkatkan derajat ekonomi daerah melalui berbagai kebijakan desentralisasi pemerintahan, telah mendorong Pemda menghasilkan produk-produk hukum yang memberikan legalitas untuk memungut pajak dan retribusi guna membiayai pembangunan. Esensi kebijakan desentralisasi adalah memindahkan arena utama pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah (Provinsi, Kabupaten / Kota). Secara legal formal komitmen ini ditunjukkan mulai dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada tahap formulasi hukum atau tahap legislasi, dasar hukum yang dipergunakan oleh pembentuk Perda untuk menyusun dan menetapkan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sampai pada saat ini masih berdasarkan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pajak penerangan jalan merupakan salah satu bentuk Jenis Pajak Daerah Tingkat II yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Bab II pasal 2 ayat 2 huruf d. Di dalam penjelasan pasal tersebut yang dimaksud dengan pajak penerangan jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik, dengan ketentuan bahwa tersedia penerangan jalan yang memadai, dan rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ini diatur dalam peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah. Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah, Pajak Penerangan Jalan diatur pada Bab VII pasal 30 sampai dengan pasal 34. Dengan merujuk kepada Undang-Undang tersebut di atas beserta dengan peraturan pelaksanaannya maka pemerintah Kota Yogyakarta membuat sebuah peraturan daerah menyangkut pajak penerangan jalan, yang kemudian lahir Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan. Sedangkan menurut UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pajak penerangan jalan merupakan jenis pajak kabupaten/kota yang terdapat dalam pasal 2 huruf e, yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah dalam pasal 58-62 sebagai peraturan pelaksanaannya.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan sendiri merupakan peraturan yang menggantikan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Nomor Tahun 1995 Tentang pajak penerangan jalan yang dianggap sudah tidak sesuai lagi. Didalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang pajak penerangan jalan dijelaskan bahwa objek dari pajak ini adalah setiap penggunaan tenaga listrik (

pasal 2 ayat 2), kecuali penggunaan tenaga listrik dari instansi pemerintah pusat dan daerah, penggunaan tenaga listrik pada tempat-tempat yang digunakan oleh kedutaan, konsulat, perwakilan asing dan lembaga-lembaga internasional dengan asas timbale balik sebagaimana berlaku untuk pajak Negara; penggunaan tenaga listrik yang bukan berasal dari Perusahaan Listrik Negara dengan kapasitas tertentu yang ditetapkan oleh kepala daerah, yang tidak memerlukan ijin dari instansi teknis terkait; penggunaan tenaga listrik yang dikhususkan untuk tempat-tempat ibadah, dan tempat-tempat lain yang ditetapkan oleh Kepala Daerah (pasal 3). Sedang subjek dan wajib pajak dari PERDA Pajak Penerangan Jalan adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan tenaga listrik, dan orang pribadi atau badan yang menjadi pelanggan listrik dan atau pengguna tenaga listrik.

Besarnya jumlah pajak yang akan dibayarkan oleh subjek pajak dan wajib pajak dilihat dari dasar pengenaan pajak, dimana dasar pengenaan pajak adalah nilai jual dari tenaga listrik. dasar pengenaan pajak akan dikalikan dengan besar tarif pajak, yaitu penggunaan tenaga listrik berasal dari Perusahaan Listrik Negara yang bukan diperuntukkan untuk industri maka besar tarifnya 8% (delapan persen); jika penggunaan tenaga listrik dari Perusahaan Listrik Negara digunakan untuk industri besar tarifnya 4% (empat persen); jika tenaga listriknya bukan dari Perusahaan Negara dikenakan tarif 4% (empat persen). Tenaga listrik berasal dari perusahaan listrik Negara dan bukan dari perusahaan Negara dengan pembayaran, maka nilai jual listriknya berdasarkan dari besarnya tagihan biaya penggunaan listrik/ rekening listrik, jika tenaga listrik buakn berasal dari perusahaan listrik Negara dan tidak ada pungutan

bayaran dengan kata lain tenaga listrik tersebut berasal dari pembangkit listrik yang dimiliki sendiri, maka nilai jual tenaga listrik tersebut berdasarkan kapasitas tersedia dan penggunaan atau taksiran penggunaan listrik serta harga satuan listrik yang berlaku wilayah daerah, yang menetapkan harga satuan listrik adalah Kepala Daerah dengan berpedoman pada harga satuan listrik yang berlaku untuk Perusahaan Listrik Negara.

**B. PEMBATALAN PERDA KOTA YOGYAKARTA NOMOR 3
TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN JALAN.**

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka instrumen pemerintahan memegang peran yang sangat penting dan vital guna melancarkan pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan daerah. Instrumen pemerintahan daerah merupakan alat atau sarana yang ada pada pemerintah daerah untuk melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan yang memuat berbagai jenis atau macam instrumen pemerintahan daerah. Dengan kata lain, yang dimaksud dengan instrumen pemerintahan daerah adalah alat atau sarana yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya. Instrumen pemerintahan daerah merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan pemerintahan negara dalam arti luas.

Hal ini kemudian memberikan peluang kepada pemerintah daerah untuk dapat menerapkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu demi kesejahteraan rakyat di daerah masing-masing. Keadaan ini kemudian mendorong pemerintah daerah untuk mengambil dan memberlakukan kebijakan-kebijakan yang bersifat mengatur keadaan di daerah dengan

mengeluarkan berbagai macam perundang-undangan antara lain peraturan daerah (yang kemudian disingkat menjadi Peraturan Daerah) yang merupakan salah satu instrumen hukum penyelenggaraan pemerintah daerah di samping instrumen hukum yang lain yang berupa sarana dan prasarana yang digunakan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan yang digolongkan ke dalam *public domain*. Dasar hukum yang dipergunakan oleh pembentuk Perda untuk menyusun dan menetapkan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sampai pada saat ini masih berdasarkan UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya bahwa sebuah perda dapat dikatakan sah apabila perda tersebut dibuat berdasarkan dengan ketentuan peraturan yang ada terutama ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa sebuah Perda tidak boleh atau dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila sebuah Perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Perda tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Pembatalan Perda oleh pemerintah (pusat) tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Ada beberapa syarat dan mekanisme sebuah Perda dapat dibatalkan oleh pemerintah. Syarat utama pembatalan Perda adalah Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden sesuai dengan Pasal 145 Ayat 3 UU 32/2004.

Pembatalan Perda dapat ditempuh dengan dua cara yaitu melalui Pemerintah dan Mahkamah Agung. Pembatalan yang dilakukan oleh Pemerintah merupakan bagian dari fungsi pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sedangkan pembatalan yang dilakukan oleh MA adalah bagian dari pelaksanaan tugas yudikatif MA yaitu membatalkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari Undang-Undang. Pembatalan oleh Pemerintah dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 42. Ketentuan Pasal-Pasal tersebut menyatakan bahwa Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan. Peraturan Daerah tersebut yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan usulan Menteri. Peraturan Presiden tentang pembatalan Peraturan Daerah ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Peraturan Daerah diterima oleh Pemerintah. Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. 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. 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. Evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah tersebut dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud. Gubernur dan Bupati/Walikota menindaklanjuti hasil evaluasi tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima. Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Menteri. Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Gubernur. Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan. Apabila Bupati/Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundangundangan, Bupati/ Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

Perda Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan, pada dasarnya dibuat dalam rangka penyediaan sarana dan prasarana

umum, khususnya mengenai penertiban dan pengendalian dalam pembangunan prasarana penerangan dan penggunaan tenaga listrik. Sesuai dengan program pemerintah didalam melaksanakan pembangunan prasarana dan sarana penerangan di perkotaan serta pengawasan akan penggunaan tenaga listrik demikian pula agar pembangunan prasarana dapat berfungsi sebagaimana diharapkan.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan merupakan perwujudan dari Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 1997 Tentang Pajak Daerah yang menjadi peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah. PERDA Tentang Pajak Penerangan Jalan ini ditetapkan oleh Walikota Yogyakarta pada tanggal 29 April tahun 2000, dan telah disetujui oleh DPRD serta diundangkan dalam lembaran Daerah Kota Yogyakarta pada tanggal 2 Mei 2000. Sebelum adanya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Perda ini secara yuridis tidak menyalahi hierarki peraturan perundang-undangan. Karena dalam pembentukan Perda ini mengacu pada PP No. 19 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah, dimana dalam PP tersebut tidak membahas besaran nilai jual tenaga listrik, melainkan hanya membahas tentang besarnya persentase tarif pajak penerangan jalan paling tinggi sebesar 10%. Maka dalam Perda N0. 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan hanya menyatakan dalam pasal 5 sebagai berikut:

DASAR PENGENAAN DAN TARIP PAJAK

Pasal 5

1. Dasar pengenaan pajak adalah Nilai jual Tenaga Listrik.
2. Nilai Jual Tenaga Listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini ditetapkan :

- a. dalam hal tenaga listrik berasal dari PLN dan bukan PLN dengan pembayaran, Nilai Jual Tenaga Listrik adalah besarnya tagihan biaya penggunaan listrik/rekening listrik.
 - b. dalam hal tenaga listrik berasal dari bukan PLN dengan tidak dipungut bayaran atau tenaga listrik yang berasal dari pembangkit listrik yang dimiliki sendiri, Nilai Jual Tenaga Listrik dihitung berdasarkan kapasitas tersedia dan penggunaan atau taksiran penggunaan listrik serta harga satuan listrik yang berlaku di Wilayah Daerah.
3. Harga satuan listrik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b Pasal ini ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan berpedoman harga satuan listrik yang berlaku untuk PLN.

Pasal 6

Tarif pajak ditetapkan sebagai berikut :

- a. Penggunaan Tenaga Listrik yang berasal dari PLN, bukan untuk industri sebesar 8% (delapan persen);
- b. Penggunaan Tenaga Listrik yang berasal dari PLN, untuk industri sebesar 4% (empat persen);
- c. Penggunaan Tenaga Listrik yang berasal dari bukan PLN sebesar 4% (empat persen).

Menteri Dalam Negeri mempunyai kewenangan dapat membatalkan perda apabila setelah dilakukan penelitian dan evaluasi bahwa apabila sebuah perda diketahui bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka perda tersebut dapat dibatalkan. Adapun alasan pembatalan Perda Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan;

- a. bahwa Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana tersebut pada huruf a, perlu ditetapkan pembatalan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan, dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri;

Menteri Dalam Negeri menerima alasan tersebut dan setelah menerima alasan yang ada Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi atas perda dimaksud dan hasil evaluasi dari Menteri Dalam Negeri dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi maka dalam Keputusan Menteri Dalam

Negeri Nomor 67 Tahun 2008 Tanggal 30 Januari 2008.. Keputusan Menteri

Dalam Negeri tersebut menetapkan :

KESATU :Membatalkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan, karena sesuai Pasal 60 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, untuk kegiatan industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, Nilai Jual Tenaga Listrik sebagai dasar pengenaan PPJ ditetapkan sebesar 30%.

KEDUA : Agar Walikota Yogyakarta menghentikan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan Keputusan ini.

KETIGA :Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Dengan pembatalan tersebut, maka PEMKOT Yogyakarta dilarang menerapkan perda tersebut dalam menarik pungutan penggunaan tenaga listrik. Diketahui bahwa Peraturan daerah (Perda) tersebut dibuat pada tahun 2000, namun baru dibatalkan pada tahun 2008. Selain itu, pembatalan melalui Kepmen Nomor 67 Tahun 2008 tersebut dikeluarkan pada tanggal 30 Januari 2008.

Didalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 145 ayat (3) menjelaskan bahwa keputusan pembatalan suatu Perda, ditetapkan dengan Peraturan Presiden yang diberi jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda tersebut. Dilihat dari jangka waktu pembatalan Perda No. 3 Tahun 2000 tentang Pajak Penerangan Jalan yang baru dibatalkan Tahun 2008 menurut peraturan perundang-undangan, pembatalan tersebut telah melebihi jangka waktu yang ditetapkan.

Pembatalan Perda No 3 Tahun 2000 oleh Mendagri karena dianggap bertentangan dengan peraturan pemerintah nomor 65 tahun 2001 tentang pajak daerah yang tingkatnya lebih tinggi di mana dalam Perda tersebut tidak membahas besar nilai jual tenaga listrik yang diperuntukkan bagi industri, dimana nilai jual tenaga listrik ini merupakan dasar pengenaan pajak. Dalam PP NO. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah diatur besaran nilai jual tenaga listrik untuk industry sebesar 30%.

Undang-Undang No. 34 tahun 2000 yang mengubah UU No. 18 tahun 1997 tentang pajak Daerah dan Retribusi daerah, ditetapkan jenis-jenis Pajak Propinsi dan pajak Kabupaten / Kota. Untuk Propinsi sudah ditetapkan secara Limitatif (berarti tidak dapat menetapkan jenis Pajak lain), sedangkan Pajak Kabupaten / Kota masih dapat menetapkan jenis Pajak Baru selain dari yang telah ditetapkan, sesuai dengan potensi dan kriteria yang sudah ditentukan. Berdasarkan UU itu, kemudian diatur lanjut melalui PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah, maka Pajak Propinsi bagi hasilnya kepada Kabupaten / Kota yang dikelolakan dengan memperhatikan aspek potensi dan aspek pemerataan.

C. IMPLEMENTASI PEMBATALAN PERATURAN DAERAH KOTA YOGYAKARTA NOMOR 3 TAHUN 2000 TENTANG PAJAK PENERANGAN JALAN

Berdasarkan sistem norma hukum berjenjang yang dianut Indonesia, suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan kewenangan pemerintah daerah terkait dengan otonomi daerah, maka semua kewenangan daerah, baik kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-

masing pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, dapat menjadi materi muatan peraturan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, maka Perda tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Akibat hukum dari Perda yang dibatalkan adalah paling lama (7) tujuh hari setelah keputusan pembatalan, Perda tersebut dihentikan pelaksanaannya oleh Kepala Daerah, selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda tersebut.

Dasar hukum untuk pembatalan Perda Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan sendiri sesuai dengan pembahasan sebelum, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 67 Tahun 2008. Dalam Kepmen tersebut menyatakan bahwa perda pajak penerangan jalan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, oleh karena itu melalui Kepmen tersebut maka Walikota Yogyakarta selaku kepala pemerintahan tertinggi di kota Yogyakarta diperintahkan untuk menghentikan pelaksanaannya.

Dengan adanya Keputusan Mendagri tersebut maka Perda Kota Yogyakarta No. 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan sudah tidak berlaku lagi. Akan tetapi sejak Kepmen tentang pembatalan Perda tersebut ditetapkan dan diberlakukan pajak penerangan jalan masih tetap dipungut. Dari hasil wawancara penulis dengan wakil bagian perundang-undangan kator bagian hukum pemerintahan kota Yogyakarta, bahwa pajak penerangan jalan tetap dilaksanakan dilapangan. Menurut beliau pelaksanaan pemungutan pajak tersebut telah disesuaikan dengan PP No. 65 tahun 2001 Tentang Pajak Daerah sesuai yang dipermasalahkan dalam Kepmen tentang

pembatalan Perda Pajak Penerangan Jalan. Saat ini Walikota Yogyakarta mengirim surat kepada Mendagri perihal pelaksanaan pungutan pajak sudah dilaksanakan sesuai dengan yang dipermasalahkan dalam Kepmen tersebut. Narasumber penulis juga menyatakan bahwa karena Kepmen tersebut hanya mempersoalkan poin tentang nilai jual tenaga listrik untuk industry, pertambangan minyak bumi dan gas alam yang tidak diatur sebelumnya dalam perda maka tidak ada dilakukannya pembatalan atau pencabutan atas perda tersebut.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari penelitian ini:

1. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa sebuah Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, jika peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan yang tingkatan hierarkinya lebih tinggi maka perda tersebut dapat dibatalkan. Dalam kasus Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2008 menetapkan bahwa Perda Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan dibatalkan Peraturan ini bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah.
2. Dari surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2008 yang diterbitkan pada Tanggal 30 Januari tahun 2008 menetapkan bahwa Perda Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan dibatalkan, sejak saat itu tidak ada penghentian pelaksanaan peraturan tentang pajak penerangan jalan. :

B. SARAN

Merujuk kepada kesimpulan pembahasan pada bab-bab sebelumnya Sebaiknya pemerintahan kota Yogyakarta menghentikan pelaksanaan Peraturan

Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2000 Tentang Pajak Penerangan Jalan sesuai dengan surat keputusan menteri, bersamaan dengan itu pemerintah kota Yogyakarta membuat peraturan setingkat perda yang dibatalkan sebagai pengganti dari Perda Kota Yogyakarta Tentang Pajak Penerangan Jalan yang dibatalkan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Literatur

Amiruddin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ctk Kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004

Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi*, Bina Cipta, Bandung, 1998

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan Dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya, 2003.

Bagir manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, IND-HILL. CO, Jakarta. 1992

_____, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Ctk. Kedua, pusat study Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2002

Dahlan thaib dkk, *teori hokum dan konstitusi*, edisi revisi, PT Raja grafindo Persada, Jakarta 2001

Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Hadari Nawawi, *Kepemimpinan Menurut Islam*, Ctk. Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001

Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, Hlm.25.

Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

Kranenburg, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986

Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, Bandung. 2000, Hlm.12-13.

- Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Muhammad Fauzan, *Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Ctk I, Nusa Media, Bandung, 2009
- _____, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Ctk I, FH UII Press, Yogyakarta, 2007
- _____, *Otonom Ni'matul Huda, Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematikanya*, Ctk I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- _____, *"Hukum Tata Negara : Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia"*, Pusat studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia* , Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Cetakan Kedua, Bandung Juli 2002.
- Sadu Wasistiono, dkk, *Memahami Asas Tugas Pembantuan Pandangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif.*, Fokus media, Bandung.
- Samodra Wibawa, *Good Governance dan Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Kata Hasta, Jakarta, 2005.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2006

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Ctk ketiga, UI Press, Jakarta, 1986

Syaukani HR, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Kota Kalimantan Timur, 2001.

Syaukani dkk, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*,Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003.

Syahda Guruh, *Menimbang Otonomi vs Federal*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

B. Makalah

Diktat Mata Kuliah Otonomi Daerah, Ni'matul Huda

Benyamin Hoessein, Berbagai Faktor Yang Memengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Di Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara, Disertasi, Jakarta, Program PPS-UI, 1993, Dikutip Oleh Siswanto Sunarno.

Diktat bahan Kuliah Asiyasah, H. A. Azhar Basyir M.A., Keuangan Negara dan Hibah Dalam Islam, Fakultas Hukum UII, 1984.

C. Data Elektronik

“*Banyaknya Perda bermasalah demi genjot PAD*” dimuat dalam <http://www.hukum.jogja.go.id>, Tanggal 27 Maret 2011.

Jimly Asshiddiqie, “Otonomi Daerah dan Peluang Investasi”, Disampaikan dalam Government Conference, yang diadakan di Jakarta, 29-30 September 2000, hlm. 1. dikutip dari <http://www.kmc.com> , Tanggal 14 Maret 2011

Lilik Rahmawati, “*Kebijakan Fiskal Dalam Islam*” dikutip dari <http://ejournal.sunan-ampel.ac.id>. Di akses tanggal 28 Februari 2012.

T. Saiful Bahri, S.H.,M.Si “*Dasar-dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*” dikutip dari www.legalitas.org. di akses tanggal 22 September 2011.